

Nueva economía estructural

Un marco para reformular el desarrollo*

Justin Yifu Lin

*Traducción del documento “New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development,” Policy Research Department Working Paper 5197 (Documento de trabajo sobre investigación de políticas 5197) de febrero, 2010. Esta serie de documentos se encuentra en el sitio: research.worldbank.org.

La serie de “working papers” difunde los hallazgos de trabajos en curso para favorecer el intercambio de ideas sobre los asuntos del desarrollo. Un objetivo de la serie es publicar los hallazgos rápidamente, incluso si las presentaciones no están del todo terminadas. Los documentos llevan el nombre de los autores y deben citarse de la manera correspondiente. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones que se expresan en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente representan los puntos de vista del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial y sus organizaciones afiliadas, o las de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan.

Resumen

En momentos en que se vuelven a examinar las estrategias para lograr un desarrollo sostenible en los países en desarrollo en el marco de la crisis financiera, es de suma importancia considerar el cambio estructural y su corolario, la modernización industrial. La literatura económica ha dedicado mucha atención al análisis de la innovación tecnológica, pero no la suficiente a estos asuntos de igual importancia. La nueva economía estructural que se esboza en este documento sugiere un marco para complementar los enfoques usados previamente en la búsqueda de estrategias para impulsar un crecimiento sostenible. Considera lo siguiente:

Primero, la estructura de dotación de factores de una economía evoluciona de una etapa de desarrollo a otra. Por lo tanto, la estructura industrial óptima de una determinada economía será diferente en sus distintas etapas de desarrollo. Cada estructura industrial necesita la correspondiente infraestructura (tanto “física” como “no física”) para facilitar sus operaciones y transacciones.

Segundo, cada etapa del desarrollo económico es un punto en un continuo que va desde una economía agraria de bajos ingresos hasta una economía industrializada de altos ingresos. Es decir, no es una dicotomía entre dos etapas de este desarrollo (“pobre” versus “rica” o “en desarrollo” versus “industrializada”). Los objetivos de la modernización industrial y del mejoramiento de la infraestructura en los países en desarrollo no necesariamente se sustentan en aquellos existentes en los países de ingresos altos.

Tercero, en cualquier etapa determinada del desarrollo, el mercado es el mecanismo básico que asigna eficazmente los recursos. No obstante, la modernización industrial y las correspondientes mejoras en la infraestructura “física” y “no física” son necesarias en cada etapa para el desarrollo económico, dado que éste constituye un proceso dinámico. Tal modernización conlleva significativas externalidades para los costos de transacción y la rentabilidad de las inversiones de capital de las empresas. De este modo, además de un eficaz mecanismo de mercado, el gobierno debe desempeñar un papel activo en propiciar la modernización industrial y las mejoras en la infraestructura.

NUEVA ECONOMÍA ESTRUCTURAL

Un marco para reformular el desarrollo¹

Justin Yifu Lin
Vicepresidente Senior y Economista Jefe
Banco Mundial

¹ Los principales argumentos de este documento se presentaron en la cuarta Reunión de Economistas Principales del Departamento de Economía y Desarrollo (DEC) y en el primer aniversario de Lin en el Banco el 2 de junio de 2009. Una versión más reducida del documento se presentó en la conferencia sobre “Desafíos y estrategias para la promoción del crecimiento económico”, organizado por el Banco de México en Ciudad de México los días 19 y 20 de octubre de 2009; y en conferencias públicas en la Universidad del Cairo el 5 de noviembre de 2009, el Instituto de Desarrollo Coreano el 17 de noviembre de 2009, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos el 8 de diciembre de 2009, la Universidad de las Naciones Unidas-Instituto Mundial para el Desarrollo de la Investigación Económica el 19 de enero de 2010 y el Instituto de Economía Transicional de Estocolmo el 21 de enero de 2010. Celestin Monga brindó ayuda inestimable en la preparación del documento. El documento también se benefició de los análisis y comentarios de Gary Becker, Otaviano Canuto, Ha-Joon Chang, Luiz Pereira Da Silva, Augusto de la Torre, Christian Delvoie, Asli Demirgüç-Kunt, Shantayanan Devarajan, Hinh T. Dinh, Shahrokh Fardoust, Ariel Fiszbein, Robert Fogel, Alan Gelb, Indermit S. Gill, Ann Harrison, James Heckman, Aart Kraay, Auguste Tano Kouame, Norman V. Loayza, Frank J. Lysy, Shiva S. Makki, William F. Maloney, Mustapha Kamel Nabli, Vikram Nehru, Howard Pack, Nadia Piffaretti, Claudia Paz Sepulveda, Martin Ravallion, Mohammad Zia M. Qureshi, Sergio Schmukler, Luis Servén y Harald Uhlig.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis mundial que se inició en el sector financiero estadounidense durante el tercer trimestre de 2008 es la más severa desde la Gran Depresión, tanto en términos de magnitud como de alcance. Ningún país se libró de la desaceleración de su actividad económica. El PIB mundial se contrajo un 2,2% en 2009, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, y el volumen de comercio mundial se redujo en un impresionante 14,4%, el mayor en 80 años (Banco Mundial, 2010). Antes de la crisis, una investigación del Banco estimaba que aproximadamente 1.400 millones de personas vivían bajo la línea de pobreza en 2005 (con una cantidad igual o menor a US\$1,25 diarios). Ahora se espera que el efecto acumulativo de la crisis privará a unos 64 millones adicionales de personas de la oportunidad de salir de la pobreza antes de 2010, la mayoría de ellos en países que ya se encuentran afectados por la pobreza (Chen y Ravallion, 2009). La experiencia de crisis anteriores sugiere que las repercusiones puedan ser incluso más duraderas que la misma crisis².

Sin embargo, dentro de varias décadas, cuando los historiadores económicos hurguen en la historia de los últimos cien años, es muy probable que les llame más la atención el misterio de los divergentes desempeños de diversos países, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX. Por una parte, les asombrará la rápida trayectoria de crecimiento seguida por un reducido número de países como Brasil, Chile, China, Indonesia, India, Corea, Malasia, Mauricio, Singapur, Tailandia y Vietnam, en los que el proceso de industrialización transformó velozmente sus economías agrarias de subsistencia y sacó a varios cientos de millones de personas de la pobreza en el transcurso de una sola generación. Por la otra, les intrigará la evidente falta de capacidad de muchos otros países, donde más de un sexto de la humanidad (los “últimos mil millones”, como lo denominó Collier (2007)) permanece atrapado en la pobreza. También observarán que con la excepción de unas pocas economías exitosas³, hubo poca convergencia económica entre los países ricos y pobres antes de la crisis mundial de 2008-2009, no obstante los numerosos esfuerzos que realizaron los países en desarrollo y a pesar de la ayuda que entregaron muchos organismos de desarrollo multilateral.

El mandato del Banco Mundial es disminuir la pobreza y su anhelo es un mundo en que ésta no exista. Ya que el crecimiento sostenible e integrado a largo plazo es la fuerza que impulsa la reducción de la pobreza, es crucial que los economistas del Banco comprendan los mecanismos y factores que determinan el crecimiento económico. La economía del desarrollo nos ha brindado algunos conocimientos extraordinarios al respecto. No obstante, como una subdisciplina de la economía, hasta ahora no ha podido forjar un programa intelectual convincente para generar y distribuir la riqueza en los países pobres. La crisis mundial no sólo es una oportunidad para identificar nuevas áreas de investigación respecto de cómo ayudar a los países en desarrollo y a los desarrollados a enfrentar los desafíos de las crisis e impedir crisis similares en el futuro, sino también sobre cómo alcanzar un crecimiento sostenible e integrado en los países en desarrollo.

Este documento se centra en los desafíos del desarrollo a largo plazo. Analiza la evolución del pensamiento sobre el desarrollo desde el término de la Segunda Guerra Mundial y sugiere un

² La investigación empírica de crisis anteriores indica que los niños muy pequeños que se ven afectados severamente por una nutrición deficiente posiblemente nunca alcancen el nivel de sus pares que nacieron en momentos más afortunados. En Indonesia, las matrículas en las escuelas disminuyeron después de 1997 entre los más pobres; en zonas rurales el número de niños entre 7 y 12 años no matriculados en la enseñanza se duplicó al 12% en unos pocos años. La crisis también repercutió en los resultados de la salud y la mortalidad infantil aumentó en más de 3 puntos porcentuales durante la crisis.

³ Ver, por ejemplo, las 13 economías que se estudian en el Informe del Crecimiento (Comisión sobre el Crecimiento y Desarrollo, 2008).

marco que permita que los países en vías de desarrollo logren crecer de manera sostenible, erradiquen la pobreza y reduzcan la brecha de ingresos con los países desarrollados. El marco propuesto, denominado enfoque neoclásico respecto de sus estructuras y el cambio en el proceso de desarrollo económico, o nueva economía estructural, se basa en algunos de los conocimientos de la vieja escuela de economía estructuralista. Pone de relieve la idea de que las características estructurales deben ser consideradas en el análisis de: (i) el proceso de desarrollo económico; y (ii) la función del estado como facilitador que ayuda a un país en desarrollo a convertir su estructura atrasada en una moderna. Sin embargo, este nuevo marco también considera que las diferencias estructurales entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados son en gran parte endógenas a las estructuras de su dotación de recursos y determinadas por las fuerzas del mercado, en lugar de ser una consecuencia de la distribución del poder u otras rigideces determinadas exógenamente, como suponía el antiguo enfoque estructuralista.

El enfoque principal se organiza en torno a las siguientes ideas:

- Primero, la dotación de factores de la economía y su estructura (definida como la abundancia relativa de recursos naturales, trabajo, capital humano y capital físico) están dadas en cualquier etapa específica del desarrollo y difieren de una etapa a otra. Por lo tanto, la estructura industrial óptima de la economía será diferente en las distintas etapas del desarrollo. Además de las diferencias en la intensidad de capital de las industrias, distintas estructuras industriales implican diferencias en el óptimo tamaño de la empresa, escala de producción, amplitud del mercado, complejidad de las transacciones y también en la naturaleza de los riesgos. Como consecuencia, cada estructura industrial necesita la correspondiente infraestructura física y no física⁴ para facilitar sus operaciones y transacciones⁵.
- Segundo, cada etapa del desarrollo económico es un punto en un amplio espectro, que se extiende desde la economía agraria de subsistencia y de reducidos ingresos hasta una economía industrializada de altos ingresos. De este modo, no sirve la dicotomía habitual entre dos etapas del desarrollo económico (“pobre” versus “rica” o “países en desarrollo” versus “países industrializados”). Dada la naturaleza endógena de la estructura industrial en cada etapa de desarrollo, los objetivos de modernización industrial y de mejoramiento de la infraestructura en un país en desarrollo no necesariamente deben tomar como referencia las industrias e infraestructura que existen en los países de ingresos altos.
- Tercero, en cualquier etapa determinada del desarrollo, el mercado es el mecanismo fundamental para la asignación eficaz de los recursos. Además, el desarrollo económico, entendido como el proceso dinámico de avanzar de una etapa a otra, necesita la diversificación y modernización industrial y las correspondientes mejoras en la infraestructura física y no física. Este proceso de diversificación y modernización es un proceso de innovación. Las empresas pioneras en este proceso generan conocimiento público (que es no rival y no excluyente) que sirve a otras empresas en la economía. Es decir, el consumo del nuevo conocimiento por una empresa no reduce la disponibilidad de ese conocimiento para otras y, en efecto, nadie puede ser excluido de su utilización. En la mayoría de los casos, las mejoras en infraestructura no pueden internalizarse en la decisión de inversión de una sola empresa. Sin embargo, producen externalidades importantes para los costos de transacción de otras empresas. De este modo,

⁴ Ejemplos de la infraestructura física son los sistemas de energía, transporte y telecomunicaciones. La infraestructura no física incluye el sistema financiero y su normativa, el sistema educacional, el marco legislativo, las redes sociales, los valores y otras estructuras intangibles de una economía.

⁵ La estructura industrial óptima determina la frontera de producción de una economía. Si la producción real se ubicará en la frontera dependerá, entre otros factores, de la idoneidad y suficiencia de la infraestructura.

además de un eficaz mecanismo de mercado, el gobierno debe desempeñar un papel activo y facilitador que propicie el proceso de diversificación y modernización industrial y las mejoras de infraestructura.

Este marco tiene repercusiones interesantes para la investigación. De hecho, es necesario entender mejor las funciones del mercado y del estado y la interacción entre ambos para fortalecer el sector privado en el proceso de desarrollo económico. Ello a su vez plantea varias interrogantes importantes: ¿Cómo se puede definir y poner en marcha un enfoque de desarrollo exitoso que facilite la diversificación y modernización fluida entre una estructura industrial a otra? Cuando hay distorsiones debido a una excesiva o insuficiente intervención de los gobiernos, ¿cómo pueden avanzar los países a un mundo óptimo libre de distorsiones? ¿Cómo pueden las autoridades encargadas de formular políticas asegurar que esas transiciones fluyan sin tropiezos?

Lo que resta del documento está organizado de la siguiente manera: La sección 2 revisa la evolución del pensamiento sobre el desarrollo y entrega un análisis crítico de algunas de las principales escuelas de pensamiento. La sección 3 expone los principios básicos y el marco conceptual de la nueva economía estructural, la función del mercado, los cuatro roles de un estado facilitador y la estrategia para anular las distorsiones. La sección 4 destaca las similitudes y diferencias entre la nueva y la antigua economía estructuralista y analiza algunas ideas preliminares sobre importantes asuntos normativos sobre la base de este nuevo enfoque. La sección 5 concluye con las repercusiones de la nueva economía estructural para las investigaciones del Banco Mundial.

2. BREVE ANÁLISIS DEL PENSAMIENTO SOBRE EL DESARROLLO Y EXPERIENCIAS AL RESPECTO⁶

El proceso del aumento del ingreso per cápita y crecimiento económico sostenibles, que se caracterizan por una permanente innovación tecnológica y modernización industrial, es un fenómeno moderno. Antes de la era moderna, la mayoría de los países se encontraba en la etapa de desarrollo de una economía agraria relativamente retrasada que sufría los ocasionales embates de guerras y calamidades de la naturaleza y estaba afligida por la trampa maltusiana. Con la excepción de las clases dirigentes, los artesanos y los comerciantes, que representaban una minoría en la población, la mayoría de las personas trabajaba en la agricultura de subsistencia, la cría de animales o la pesca. En el marco de las tecnologías e industrias predominantes de la época, la asignación de recursos, desarrollada a través de generaciones de práctica en tales economías, era cercana al óptimo. Por lo tanto, cualquier mejora en la asignación de recursos arrojaba pocos dividendos (Schultz, 1964). Un desarrollo económico adicional sólo era viable mediante algunas innovaciones tecnológicas para el sistema, como una perturbación exógena o una mejora basada en la experiencia⁷. En esta era premoderna, el desarrollo económico se manifestaba principalmente en un incremento en la población y en el tamaño agregado de la economía. Aunque el crecimiento fuese generalizado, el ingreso per cápita no experimentaba mayor cambio (Clark, 2007; Kuznets, 1966; Perkins, 1969).

⁶ Estos primeros cuatro párrafos se basan principalmente en Lin (2009a).

⁷ Algunas innovaciones tecnológicas anteriores a los tiempos modernos, como la introducción en el resto del mundo del maíz y la batata, ambos subproductos del descubrimiento del nuevo continente América, pueden ser consideradas perturbaciones tecnológicas exógenas. La mayor parte de otras innovaciones tecnológicas anteriores a los tiempos modernos era un subproducto de las actividades cotidianas de artesanos y agricultores.

La brecha de ingresos entre las zonas que en la actualidad se considerarían desarrolladas y aquellas que se considerarían en vías de desarrollo eran relativamente pequeña desde la perspectiva actual; se estimaba a lo más en un 50% (Maddison, 2006; Bairoch, 1993). En efecto, se creía que algunos de los actuales países en desarrollo –como China y parte de India– eran más ricos que Europa en aquella época (Cipolla, 1980; Pomeranz, 2000; Smith, 1776). Hasta fines del siglo XVIII, el comportamiento general de los mercados –en términos de integración– era comparable en China y en Europa occidental (Shiue y Keller, 2007).

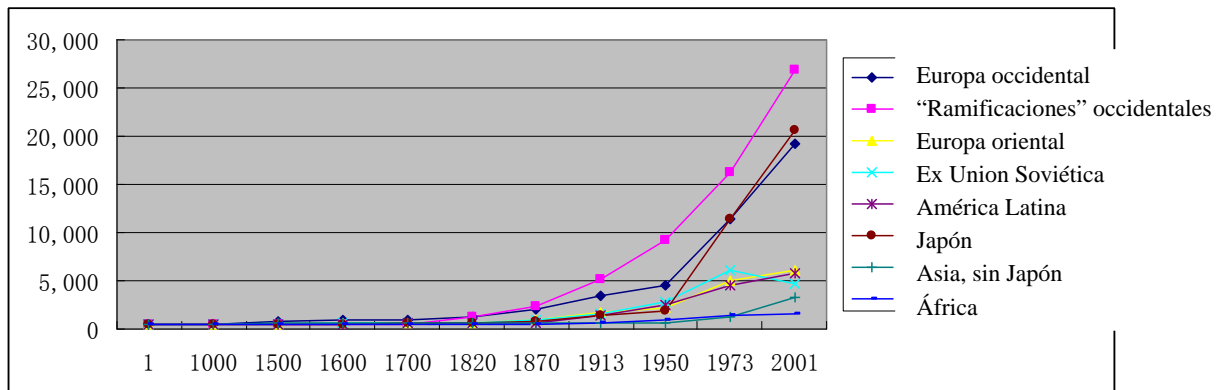
Luego del inicio de la Revolución Industrial en Inglaterra a mediados del siglo XVIII, los experimentos que se realizaban en laboratorios se convirtieron en la principal fuente de la invención e innovación tecnológica (Lin, 1995; Landes, 1998). Esto era especialmente cierto para aquellos macro inventos que constituían nuevas ideas radicales y que involucraban cambios significativos, discretos y originales, según definición de Mokyr (1990). A los países desarrollados que se encontraban en la frontera tecnológica global, dicha transformación del método de invención tecnológica les permitió acelerar los avances tecnológicos mediante inversiones en investigación y desarrollo, y la invención e innovación tecnológicas se volvieron endógenas (Romer, 1986; Lucas, 1988). Con el aumento de las inversiones en investigación y desarrollo, se aceleró el cambio tecnológico, las estructuras industriales se modernizaron permanentemente y se incrementó la productividad. Debido a todo lo anterior, los países desarrollados del hemisferio occidental comenzaron a despegar y surgió la divergencia entre el Norte y el Sur (Baumol, 1994; Braudel, 1984).

Desde 1820, el producto total de los países capitalistas avanzados se multiplicó por 70, la población por casi cinco, el producto per cápita por 14 y el consumo real per cápita por alrededor de 10⁸. En la Figura 1 se muestra la evolución del ingreso per cápita en varias regiones del mundo desde el año 1 hasta el año 2001 DC, basado en el cálculo de Maddison (2006, pág.642). Desde una insignificante diferencia a comienzos del siglo XVIII, hacia fines del siglo XX el ingreso per cápita de los países desarrollados de Europa occidental y de las naciones que se habían desprendido de ellos había aumentado 20 veces más que el de los países en vías de desarrollo⁹.

⁸ Ver Maddison (1982).

⁹ Una advertencia: Según reflexionara Lucas (1988) en sus Conferencias Marshall 1985, ‘Semejante diversidad entre los países en los niveles de su ingreso per cápita es demasiado grande para poder creerla’.

Figura 1: PIB per cápita de varias regiones, 1 a 2001 DC



Nota: El producto interno bruto (PIB) se ha calculado con el dólar internacional Geary-Khamis de 1990. El dólar Geary-Khamis, conocido también como dólar internacional, es un método sofisticado de agregación para calcular la paridad del poder adquisitivo (PPA). Esto facilita la comparación entre los países. Se puede consultar la definición estadística en http://unstats.un.org/unsd/methods/icp/ipc7_hm.htm

Fuente: Maddison, A. (2006). *The World Economy*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 642.

Desde Adam Smith hasta comienzos del siglo XX, la mayoría de los economistas estimaba que el *laissez faire* constituía el mejor medio para que una economía lograra crecer de manera sostenible. Se suponía que para que las economías prosperaran, todas las decisiones sobre asignación de recursos eran tomadas por los agentes económicos que interactuaban en los mercados sin la intervención del gobierno. El sistema de precios determinaba no sólo qué y cómo se producía, sino también para quién. En la búsqueda de sus propios intereses, los hogares y las empresas eran guiados “como por una mano invisible” para realizar acciones que eran en el interés de otros y de la sociedad en general. Este pensamiento, que debe su popularidad a Adam Smith, se fundaba en las experiencias económicas anteriores a la Revolución Industrial. Se suponía que los aumentos en la productividad en los sectores manufactureros y agrícolas obedecían principalmente a pequeños perfeccionamientos incrementales en las tecnologías tradicionales de antaño cuyo objetivo era aprovechar los mercados más amplios y la especialización y de ese modo, en el análisis se podía considerar a las industrias como dadas. Ignoraba básicamente la posibilidad de una incorporación sucesiva de grandes innovaciones que crearan nuevas industrias o alteraran en forma radical los métodos de producción (Rostow, 1990a).

Aunque el enfoque del *laissez faire* fue cuestionado por los economistas marxistas y otros, se convirtió en el marco intelectual predominante para el estudio del crecimiento en todos los países y se mantuvo por un período prolongado. Ciertamente proporcionó muchas buenas revelaciones sobre el proceso de desarrollo económico, incluido sobre el “papel del soberano”, es decir, el estado¹⁰. Sin embargo, tenía un gran defecto: no consideraba la importancia del proceso de

¹⁰ Aunque frecuentemente se percibe a Adam Smith como un pensador que abogó por un rol restringido del estado en la vida económica, la realidad es que percibió que el estado tenía una importante función económica. Al igual que muchos importantes teóricos de la economía del libre mercado, creía que el estado debía velar por el cumplimiento de los contratos y otorgar patentes y derechos de autor para fomentar las invenciones y nuevas ideas. También recomendaba que el estado proporcionara obras civiles como carreteras, puentes y obras de defensa; todos bienes que, según suponía, una persona no se interesaría en producir. Sin embargo, deseaba que los usuarios de tales obras civiles pagaran en proporción a su uso (ver *La riqueza de las naciones*, Libro V). Adam Smith no analizó el rol del estado en

cambios tecnológicos permanentes y fundamentales y la modernización industrial, que distingue el crecimiento económico moderno del crecimiento económico premoderno (Kuznets, 1966). Ese proceso quizás no sea tan espontáneo para una economía de éxito como insinuara la economía marxista.

Las autoridades responsables de la formulación de políticas siempre han tenido una obsesión por el *desarrollo económico*, es decir, el mecanismo que implica organizar los recursos e instituciones de un país para producir y distribuir más bienes y servicios y mantener el progreso social en forma permanente y lograr una creciente prosperidad. No obstante, lo que ha llegado a ser conocido como la *economía del desarrollo* es una subdisciplina relativamente nueva de la economía (Bell, 1987). Merced a un documento de Rosenstein Rodan (1943), los asuntos del desarrollo se pusieron a la vanguardia de los estudios económicos. El documento sugería que el círculo virtuoso del desarrollo dependía esencialmente de la interacción entre las economías de escala presentes en cada una de las empresas y el tamaño del mercado. Específicamente, suponía que los métodos modernos de producción sólo pueden llegar a ser más productivos que los tradicionales si el mercado es lo suficientemente grande para que su ventaja en materia de productividad compense la necesidad de pagar mayores salarios. Pero el tamaño del mercado en sí mismo depende del grado en que se adopten estas técnicas modernas. Por lo tanto, si el proceso de modernización puede iniciarse a una escala muy grande, el proceso de desarrollo económico se reforzará y se sostendrá a sí mismo. En caso contrario, los países se encontrarán atrapados en la pobreza en forma indefinida.

El marco de Rosenstein Rodan desencadenó una ola de ideas similares (Chang, 1949; Lewis, 1954; Myrdal, 1957; Hirschman, 1958) que llegó a conocerse como el enfoque estructuralista del desarrollo económico. Su punto de partida era la lucha contra la pobreza y el reconocimiento de que, en la búsqueda del crecimiento, los países en vías de desarrollo enfrentan problemas estructurales que difieren de aquellos de las economías de ingresos altos. Surgió en un contexto caracterizado por dos acontecimientos históricos y una importante fuerza intelectual: La Gran Depresión, la exitosa industrialización en la Unión Soviética y el auge de la economía keynesiana, que pusieron de relieve la importancia del mal funcionamiento del mercado y la necesidad de una participación activa del gobierno en la economía. Se sostenía que, debido a las rigideces estructurales y los problemas de coordinación en los mercados de los países en desarrollo, la industria pesada moderna no podía crecer espontáneamente en un país en desarrollo.

La tesis del mal funcionamiento del mercado se convirtió en el centro de la “economía del desarrollo”, que surgió luego de la Segunda Guerra Mundial¹¹. Bajo la influencia del keynesianismo y la convicción del éxito económico de la Unión Soviética, las teorías predominantes en la primera etapa de la economía del desarrollo sostenían que el mercado tenía defectos insuperables y que el estado era un medio complementario poderoso para acelerar el

la modernización industrial y el cambio estructural endógeno a ese proceso, probablemente debido a que la repercusión de la revolución industrial sólo fue observable y significativa después de su fallecimiento en 1790.

¹¹ Se consideraba que el nuevo campo de la economía del desarrollo cubría el subdesarrollo debido a que la “economía convencional” no era aplicable (Hirschman, 1982). Las primeras teorías de comercio y desarrollo y recomendaciones normativas se basaban en algunos hechos y premisas de ocurrencia frecuente ampliamente aceptados acerca de los países en desarrollo (Krueger, 1997); estos incluían: 1) las estructuras de producción de las economías en desarrollo estaban fuertemente orientadas hacia la producción de productos primarios; 2) si los países en desarrollo adoptaban políticas de libre comercio, su ventaja comparativa quedaría marginada para siempre a la producción de productos primarios; 3) la elasticidad del ingreso global y la elasticidad del precio de la demanda por productos primarios era baja; 4) la acumulación de capital era vital para el crecimiento y, en las primeras etapas del desarrollo, podría ocurrir sólo con la importación de bienes de capital. Sobre la base de estos los hechos y premisas, era un paso claro creer que el proceso de desarrollo era la industrialización y que ésta consistía principalmente en la sustitución de las importaciones mediante la producción interna de bienes manufacturados (Chenery, 1958).

ritmo del desarrollo económico. Muchos economistas del desarrollo de la época recomendaban que el estado compensara el mal funcionamiento del mercado desempeñando un papel fundamental en hacer progresar la industrialización, asignar directamente los recursos para la inversión y crear empresas públicas en la gran industria pesada para controlar las “cumbres dominantes” (Hirschman, 1958; Nurkse, 1953; Rosenstein-Rodan, 1943).

La caída repentina del comercio internacional durante la Gran Depresión se tradujo en pesimismo exportador en el período posterior a la guerra. En América Latina, por ejemplo, los dirigentes políticos y las élites sociales se vieron fuertemente influenciados por el deterioro en los términos de intercambio, las dificultades económicas que se enfrentaron durante la Gran Depresión en los años treinta y la tesis formulada por Prebisch (1950) y Singer (1950). Estimaban que la disminución en los términos de intercambio frente a la exportación de productos básicos era a largo plazo y resultaría en la transferencia de ingresos desde los países en desarrollo con alto coeficiente de recursos naturales hacia los países desarrollados con alto coeficiente de capital. Sostenían que para evitar ser explotados por los países desarrollados, los países en vías de desarrollo debían hacer prosperar sus industrias manufactureras nacionales a través de un proceso conocido como sustitución de las importaciones.

Además, el surgimiento de las ex colonias o semicolonias como estados recientemente independizados en Asia y Oriente Medio, y más tarde en África, estuvo acompañado por sólidos sentimientos nacionalistas. En comparación con los países desarrollados, estos países en vías de desarrollo tenían una tasa de crecimiento económico y un producto nacional bruto per cápita extremadamente bajo, elevadas tasas de natalidad y mortalidad, bajos niveles promedio de instrucción y una infraestructura muy atrasada. Estaban fuertemente especializados en la producción y exportación de productos básicos e importaban la mayor parte de sus bienes manufacturados. De este modo, para la agenda nacional de los gobiernos de todos los países en desarrollo era fundamental hacer progresar su economía en forma independiente para lograr un rápido despegue económico y eliminar la pobreza.

Aunque existía un amplio consenso respecto de ese diagnóstico al interior del grupo de economistas estructuralistas, había divergencia respecto de las políticas específicas que se debían adoptar para escapar de la trampa y comenzar el círculo virtuoso. Rosenstein Rodan parecía indicar que la solución era un *Gran Impulso* (un amplio y coordinado programa de inversión estatal). Nurkse (1953) también consideraba que el mercado poco activo era el principal obstáculo al desarrollo y sugirió que sólo nuevas inversiones simultáneas podrían crear la demanda que era necesaria. En su teoría del “crecimiento equilibrado”, identificó la escasez de capital como la restricción insalvable para el desarrollo, entendida ésta como una expansión del mercado y un aumento en la producción. Otros, como Hirschman, pensaban que el problema no residía en la escasez de capital, sino en la falta de capacidades de emprendimiento, que a su vez era un reflejo de factores institucionales. Sugerían un “enfoque de crecimiento no equilibrado”, en que la inversión no se repartiría de manera uniforme en las economías pobres, sino se concentraría en proyectos seleccionados en sectores económicos clave que tuvieran fuertes eslabonamientos ascendentes y descendentes. En resumen, muchos gobiernos de países en desarrollo consideraron el crecimiento económico como su responsabilidad directa y primordial. Finalmente, muchas instituciones multilaterales influyentes, como el Banco Mundial, adoptaron el pensamiento estructuralista en su enfoque frente al desarrollo económico.

Sin embargo, los resultados fueron desalentadores en muchos casos. En lugar de converger con los niveles de ingreso de los países desarrollados, éstos se estancaron o incluso deterioraron en los países en desarrollo y la brecha de ingresos con las economías industrializadas se profundizó. Las intervenciones bien intencionadas de los gobiernos fracasaron en muchos países en vías de

desarrollo. Así sucedió en los países de América Latina, África y Asia meridional en los años sesenta y setenta, cuando una característica esencial de la estrategia del desarrollo era la sustitución de las importaciones y la protección de las propias industrias.

En muchas naciones en desarrollo y ex países socialistas, una de las principales razones que impidió su crecimiento dinámico en sus procesos de transición era que no aprovecharon su ventaja comparativa determinada por la estructura de su dotación de recursos y otorgaron prioridad al desarrollo de la industria pesada intensiva en el uso de capital en un momento que éste era un bien escaso en sus economías¹². Para poner en marcha tales estrategias, los gobiernos de los países en desarrollo tenían que proteger numerosas empresas no viables en sus sectores prioritarios. No obstante, debido a que usualmente su capacidad de recaudación de impuestos era limitada, no podían mantener las protecciones y subsidios a gran escala con sus reducidos recursos fiscales. Así, tuvieron que recurrir a medidas administrativas, como otorgar un mercado monopólico a empresas no viables en industrias prioritarias, bajar tasas de interés, sobrevaluar la moneda nacional y controlar los precios de las materias primas, a fin de reducir los costos de inversión y operación de las empresas no viables. Tales intervenciones generaron una escasez generalizada de fondos, divisas y materias primas. Los gobiernos tuvieron que asignar recursos directamente a estas empresas a través de canales administrativos, medidas que incluyeron la planificación nacional en los países socialistas y el racionamiento del crédito y la regulación de la inversión y las internaciones en los países en desarrollo no socialistas (Lin, 2009a; Lin y Li, 2009)¹³.

Al blindar a las industrias no sostenibles de la competencia de las importaciones, los países en desarrollo también impusieron otros tipos de costos sobre sus economías. La protección comúnmente condujo a: (i) un incremento en el precio de los bienes importados y los bienes sustitutos de las importaciones en relación con los precios mundiales y distorsiones en los incentivos, alentando a la economía a consumir el conjunto equivocado de bienes desde el punto de vista de la eficiencia económica; (ii) la fragmentación de los mercados, dado que la economía producía demasiados bienes a una escala reducida, lo que nuevamente se tradujo en una pérdida de eficiencia; (iii) menor competencia de las empresas extranjeras y fomento del poder monopólico de las empresas locales cuyos propietarios tenían buenas conexiones políticas; y (iv) creación de oportunidades para la obtención de rentas y la corrupción, situación que aumentaba los costos de transacción y de los insumos (Krueger, 1974)¹⁴.

Cuando en muchos países fracasaron las estrategias de desarrollo económico regidas por el gobierno y basadas en las enseñanzas estructuralistas, emergió el enfoque del libre mercado para

¹² Hubo teorías muy respetables que respaldaron la estrategia de priorizar la industria de bienes de capital, como el modelo de desarrollo económico elaborado por el famoso estadístico indio Parsanta Chandra Mahalanobis en 1953, que sentó las bases del segundo plan quinquenal de India (Bhagwati y Chakravarty, 1969), y la tesis de Amartya Sen en la Universidad de Cambridge, publicada posteriormente como libro (1960).

¹³ Hay hipótesis alternativas para las intervenciones estatales y las distorsiones en los países en desarrollo, especialmente en los países latinoamericanos. En los modelos de Olson (1982), Acemoglu y otros. (2001, 2002, 2005), Grossman y Helpman (1996 y 2001) y Engerman y Sokoloff (1997), se sostenía que la intervención del gobierno y las distorsiones institucionales surgen de la captura del gobierno por parte de poderosas élites con intereses personales. Como es lógico, sus modelos pueden explicar algunas intervenciones y distorsiones observadas, como las cuotas de importación, los subsidios tributarios, las normativas de internación, etc. No obstante, sus teorías no pueden explicar la existencia de otras importantes intervenciones y distorsiones, como la generalizada existencia de empresas estatales en los países en desarrollo que con contrarias a los intereses de las poderosas élites. Tampoco explican por qué la mayoría de las distorsiones para proteger los sectores industriales se introdujeron en los años cuarenta y cincuenta, cuando la mayoría de las élites de poder se encontraba en la clase hacendada. Sin embargo, una vez que el gobierno introduce una distorsión, se surgirá un grupo de intereses adquiridos, incluso si la distorsión fue creada con un propósito noble. El argumento de los intereses creados podría ser apropiado para explicar lo difícil que es eliminar las distorsiones.

¹⁴ En Krugman (1993) se presenta una exposición general de estos problemas.

triunfar e influir en el pensamiento económico. Esta tendencia fue reforzada por una nueva revolución en la macroeconomía. La macroeconomía keynesiana predominante fue puesta en tela de juicio por el surgimiento de la estanflación (estancamiento de la inflación) en los años setenta, la crisis de la deuda latinoamericana y el colapso del sistema de planificación socialista en los años ochenta.

En un intento por reducir las elevadas tasas de inflación en un contexto de sobreempleo, la administración de Estados Unidos contrajo la política fiscal y monetaria en 1969, una medida de política que era coherente con el pensamiento keynesiano convencional. Esto generó un significativo aumento en el desempleo, pero virtualmente ninguna disminución en la inflación. La experiencia validó la revolución de las expectativas racionales en macroeconomía al demostrar que en una economía de mercado, los períodos sostenidos de inflación generan un aumento en la inflación esperada que se sustenta en los salarios y otros pagos establecidos por contrato. En el marco de incrementos continuos de los salarios nominales, las políticas monetarias y fiscales restrictivas inciden en especial el producto y el desempleo y tienen poco efecto sobre la inflación. La teoría de las expectativas racionales refutó la base teórica estructuralista respecto del papel del estado en la utilización de la política fiscal y la política monetaria para el desarrollo económico.

La crisis de la deuda latinoamericana comenzó en 1982 cuando los mercados financieros internacionales comprendieron que el colapso del sistema Bretton Woods había dejado a algunos países con acceso ilimitado a capital extranjero en una situación en que no podían pagar sus préstamos. La crisis se precipitó por diversas perturbaciones exógenas interrelacionadas que derribaron las economías de México y varias otras de América Latina que ya estaban sobrecargadas con un porcentaje considerable de la deuda mundial pendiente (Cardoso y Helwege, 1995). Ello impulsó a varias instituciones de crédito multilaterales y prestadores bilaterales, especialmente Estados Unidos, a instar por un conjunto integral de reformas a las economías latinoamericanas y a recomendar un conjunto de políticas de libre mercado que seguían los patrones de la macroeconomía de expectativas racionales, conocida posteriormente como Consenso de Washington (Williamson, 1990).

Finalmente, el colapso de las economías socialistas en la última mitad de los años ochenta, que llevó a Francis Fukuyama a proclamar “el fin de la Historia”, parecía indicar la victoria total de la economía de libre mercado por sobre los defensores de las intervenciones del estado estructuralista y de los sistemas económicos de planificación centralizada. La mayor parte de los economistas pertenecientes a la corriente prevalente explicó en ese momento que la intervención del gobierno en la economía estaba destinada al fracaso debido a la inevitable distorsión en la asignación de los recursos, la oferta y los precios y a la ausencia de un sistema de incentivos viables para los agentes económicos. Interpretaron el colapso económico en Europa central y oriental y la ex Unión Soviética y el estancamiento y frecuentes crisis en América Latina y otros países en desarrollo como prueba de que el estado nunca debía tratar de desempeñar un papel activo en iniciar la industrialización. Estos puntos de vista alentaron la sensación de triunfo del enfoque de libre mercado y centraron el pensamiento del desarrollo en las políticas del Consenso de Washington.

Aunque el Consenso de Washington originalmente se presentó como “un resumen de lo que la mayoría de la gente en Washington consideraba que América Latina (no todos los países) debía emprender en 1989 (no en todo momento)”, rápidamente se percibió como “un conjunto de políticas neoliberales que las instituciones financieras internacionales con sede en Washington habían impuesto sobre países desventurados y que habían conducido a la crisis y la miseria” (Williamson, 2002). En la práctica, promovía la liberalización económica, la privatización y la puesta en marcha de rigurosos programas de estabilización. En términos de generación de

crecimiento y de empleo, los resultados de estas políticas fueron en el mejor de los casos discutibles (Easterly, Loayza y Montiel, 1996; Easterly, 2001).

Hacia fines de los años ochenta y en forma paralela con el rechazo del estructuralismo y el predominio del enfoque del libre mercado, la comunidad de estudiosos de la economía del desarrollo estaba presenciando el término de una era dominada por las regresiones entre los países que intentaban identificar los factores que determinaban el crecimiento. Ese enfoque había sido el de concentrarse en los efectos independientes y marginales de una multitud de determinantes del crecimiento, lo que condujo a una linearización de complejos modelos teóricos. No obstante, la visión general era que tales determinantes interactuaban entre sí. Para tener éxito, algunas reformas de política debían aplicarse junto con otras reformas. Existía la percepción generalizada de que las recomendaciones normativas que surgían de dichas regresiones no producían resultados tangibles.

Una perspectiva alternativa a las no linearidades fue el Diagnóstico de Crecimiento o enfoque de Árbol de Decisión propuesto por Hausmann, Rodrik, Velasco (2005). Reconocía el papel central del cambio estructural en el desarrollo económico y sostenía que el crecimiento se ve sometido a “restricciones vinculantes” en cada país. Esto significa que el no abordar una restricción vinculante en un área fundamental de la política impide el crecimiento incluso si las reformas son satisfactorias en otras áreas. Estos autores sugirieron que estas restricciones pueden variar en el tiempo y entre los países. Concluyeron que la identificación de *la* restricción vinculante era por ende fundamental en la práctica. Este marco destacó en forma pragmática la escasa capacidad de los gobiernos para reformarlo todo y subrayó la necesidad de priorizar las reformas. Esto se debe realizar a través de la información que revelan los precios sombra.

La discrepancia en el comportamiento del crecimiento entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo, a pesar de las predicciones de convergencia por parte de la teoría económica general, ha causado controversia. Algunos han concluido que las recomendaciones en materia de políticas públicas y/o expectativas acerca de su efectividad estaban erradas. Otros han notado que los investigadores del crecimiento han prestado escasa atención a la heterogeneidad (las características específicas de cada país). La sugerencia de que la distribución entre los países puede ser multimodal (con la existencia de “clubes de convergencia”) no resolvió el debate sobre las nuevas orientaciones específicas que se necesitan para el estudio del crecimiento. En su lugar, muchas preguntas básicas han regresado a la agenda: ¿Los economistas del desarrollo están buscando los determinantes del crecimiento en el lugar equivocado? ¿Deberían concentrarse en las instituciones [los *resultados* institucionales], en lugar de o además de las políticas? Y, bajo el supuesto de que no están reflejando otros factores, ¿cómo se pueden generar buenos resultados institucionales?

Estas preguntas sin respuesta estuvieron en la agenda por un largo período. Comenzando en los años ochenta, muchos economistas del desarrollo intentaron comprender mejor la causalidad de las relaciones y los diversos canales de transmisión a través de los cuales las políticas, cambios institucionales o ayuda externa afectan el crecimiento. También fue un justificativo para concentrar más la investigación del crecimiento en los asuntos del comportamiento micro al nivel de hogares y empresas, con dos objetivos: (i) tener en cuenta la heterogeneidad en la economía (en y entre los países); y además, (ii) investigar los efectos de las restricciones al crecimiento a nivel micro.

Al aumentar la decepción y desilusión con la eficacia de la ayuda, se inició la búsqueda de una rigurosa evaluación del efecto de los proyectos y programas de desarrollo. Ésta generó un nuevo enfoque frente al desarrollo encabezado por economistas del MIT Poverty Lab, cuyo objetivo es

“reducir la pobreza asegurando que las políticas se basen en evidencia científica” a través de la utilización de pruebas de control aleatorio (RCT) o experimentos sociales. Aunque estas pruebas son buenas herramientas para comprender la eficacia de algunos proyectos específicos a nivel micro, muy a menudo no parten de una evaluación estratégica clara de cómo un método en particular se ajustará a las brechas de conocimiento de máxima prioridad (Ravallion, 2009a). Con bastante frecuencia, la investigación intenta detectar los problemas que están “a la luz”. Sin embargo, los resultados positivos para la formulación de políticas corresponden muchas más veces a subproductos de estudios que a su objetivo inicial.

Por cierto, los recientes estudios microempíricos pueden haber aclarado algunos problemas importantes, como el efecto del clima de inversión en el desempeño de las empresas (Banco Mundial, 2005a) o del comportamiento de los hogares en la productividad (Rosenzweig y Wolpin, 1985). Sin embargo, “existe el riesgo de que el grueso de la investigación actual en la economía del desarrollo esté excesivamente concentrada y/o sea poco generalizada para servir de mucha ayuda en la lucha contra la pobreza y para facilitar el cambio estructural y el crecimiento sostenido” (Ravallion, 2009b).

Aunque en el último medio siglo la crónica del desarrollo económico con frecuencia ha sido de decepciones, también existen algunas pocas historias de éxito que ameritan un mayor escrutinio. El contraste de las estrategias y el desempeño económico entre los países asiáticos –desde los años cincuenta hasta los setenta y durante la transición de los años ochenta y noventa- ha sido fascinante para los economistas. Por una parte, los países de América Latina, África, Europa oriental y Asia que siguieron las teorías estructuralistas dominantes en la formulación de sus políticas muchas veces no consiguieron cambiar sus estructuras económicas y reducir la brecha entre ellos y los países industriales. Las políticas de sustitución de las importaciones que tenían como objetivo promover la industrialización protegiendo los productores nacionales de la competencia de las importaciones se convirtieron en la fuente de elevados aranceles, cuotas o restricciones al comercio exterior y de distorsiones, sistema de captura de rentas e ineficiencias económicas.

Por otra parte, las economías de reciente industrialización, como Japón y los cuatro dragones de Asia oriental (Corea, Singapur, Taiwán, Hong-Kong), adoptaron estrategias orientadas a las exportaciones en lugar de una estrategia de sustitución de las importaciones. Partiendo de una reducida base agraria, fueron capaces de ascender rápidamente en la escala industrial y ya hacia los años ochenta lograron converger con la estructura y el nivel de ingreso de países industrializados avanzados.

De igual manera, partiendo de una economía aislacionista administrada por el estado, China, Vietnam y Mauricio lograron crecer de manera rápida y sostenida al adoptar un enfoque de transición gradual hacia una economía de mercado en los años ochenta y noventa, en lugar de adoptar la “terapia de shock” recomendada en el marco del Consenso de Washington de libre mercado y seguida por los países en vías de desarrollo de Europa oriental, la ex Unión Soviética y muchos otros países en desarrollo.

En todos estos casos de éxito, el mercado fue el mecanismo fundamental para la asignación de los recursos según predicaban el *laissez faire*, las teorías de las expectativas racionales y el Consenso de Washington. Con todo, el estado también desempeñó un papel activo en el proceso de transición y desarrollo, como lo habían vislumbrado las teorías keynesianas y el enfoque estructuralista frente al desarrollo.

3. UN ENFOQUE NEOCLÁSICO FRENTE A LA ESTRUCTURA Y EL CAMBIO

Ha llegado el momento de volver a revisar el estado de la economía del desarrollo, para aprender de las experiencias del pasado y del conocimiento previo y ofrecer un nuevo pensamiento y un nuevo marco. Recogiendo las enseñanzas de la experiencia pasada y de las teorías económicas, esta sección presenta los principios fundamentales de una nueva economía estructural, que es un enfoque neoclásico respecto de las estructuras y sus dinámicas en el proceso del desarrollo económico¹⁵.

A. Principios fundamentales y marco conceptual básico

El punto de partida para el análisis del desarrollo económico es la dotación de recursos de una economía, que son sus acervos dados en cualquier momento específico y que son modificables en el tiempo. Siguiendo la tradición de la economía clásica, los economistas suelen considerar que la dotación de recursos de un determinado país consta sólo de su tierra (o recursos naturales), trabajo y capital (tanto físico como humano). De hecho, ésta es la dotación de factores que las empresas de una economía pueden utilizar en la producción¹⁶.

En términos conceptuales, es útil agregar la infraestructura como un componente más en la dotación de recursos de una economía¹⁷. La infraestructura consta de la infraestructura física (o tangible) y la infraestructura no física (o intangible). Ejemplos de infraestructura física son las carreteras, instalaciones portuarias, aeropuertos, sistemas de telecomunicaciones, redes eléctricas y otras empresas de servicios públicos. La infraestructura no física comprende las instituciones, normativas, capital social, sistemas de valores y otras disposiciones sociales y económicas. La infraestructura es crítica para la viabilidad de las empresas nacionales, ya que afecta sus costos de transacción y la tasa marginal de rentabilidad de la inversión. La mayor parte de la infraestructura física, y prácticamente toda la infraestructura no física, es proporcionada de manera exógena a cada una de las empresas y éstas no pueden internalizarla en sus decisiones de producción. Por cierto, Adam Smith analizó tanto la dotación de factores como la dotación de infraestructura (obras civiles e instituciones en el Libro V de su *Riqueza de las Naciones*). Sin embargo, los

¹⁵ Me referiré a las primeras contribuciones realizadas por economistas estructuralistas como Prebisch (1950) y Furtado (1964, 1970) y a las recientes contribuciones de economistas estructuralistas como Taylor (1983, 1991, 2004) y Justman y Ben Gurion (1991) como antigua economía estructural. Ellos consideran que el enfoque neoclásico del análisis económico no es aplicable a países en desarrollo que tienen una rigidez estructural causada por la distribución del poder político, señales de precios distorsionadas debido al monopolio, una respuesta perversa del trabajo a las señales de precios o la inmovilidad de los factores. La nueva economía estructural supone que las diferencias en la estructura entre los países desarrollados y en vías de desarrollo surgen de diferencias en las estructuras de su dotación de recursos. Sin embargo, un país en desarrollo puede cambiar su estructura industrial y económica si cambia la estructura de su dotación de recursos. En la Sección 4 se presenta un análisis adicional.

¹⁶ En el análisis de un proceso de desarrollo dinámico a largo plazo, es conveniente comenzar desde un parámetro que sea conocido, fundamental y modificable. Si el parámetro no es está dado en un momento específico, no puede servir de punto de partida para el análisis; si no es fundamental, los resultados del análisis serán triviales; y si no es modificable, el análisis no proporcionará un conocimiento útil para facilitar los cambios deseables en la economía. La dotación de factores tiene estas tres propiedades. De hecho, la dotación total de factores de una economía determina el presupuesto total de la economía en un momento determinado y su estructura determina los precios relativos de los factores de la economía en ese momento determinado. El presupuesto total y los precios relativos son dos de los parámetros más importantes del análisis económico. La dotación de factores y la estructura de la dotación de factores de una economía pueden cambiarse mediante el crecimiento de la población y la acumulación de capital en la economía.

¹⁷ La diferencia entre los factores de producción y la infraestructura es que la oferta y la demanda de los primeros están determinadas por cada uno de los hogares y de las empresas, mientras que la segunda es suministrada por la comunidad o por los gobiernos en una forma que no puede ser internalizada en las decisiones de cada uno de estos hogares o empresas, dado que precisan de acciones colectivas.

economistas posteriores frecuentemente negaron el rol de la infraestructura. Por ejemplo, no existe un análisis sobre la infraestructura en los *Principios de la Economía* de Alfred Marshall.

Los países que se encuentran en etapas distintas del desarrollo tienden a tener diferentes estructuras económicas debido a las diferencias en sus recursos. Las dotaciones de factores de los países que están en las etapas iniciales de desarrollo suelen caracterizarse por la escasez relativa de capital y la abundancia relativa de mano de obra o recursos naturales. Sus actividades de producción habitualmente tienen gran intensidad de mano de obra o utilizan un alto coeficiente de recursos (y ocurren en su mayoría en la agricultura de subsistencia, la cría de animales, la pesca y el sector minero), dependen de tecnologías maduras y convencionales y elaboran productos “maduros” y “bien establecidos”. Con la excepción de la minería y las plantaciones, su producción tiene pocas economías de escala. El tamaño de sus empresas suele ser relativamente pequeño y sus transacciones de mercado son a menudo informales y limitadas a los mercados locales con gente conocida. La infraestructura física y no física necesaria para permitir ese tipo de producción y transacciones de mercado es limitada y relativamente simple y rudimentaria. En los países en desarrollo con abundante mano de obra no calificada y recursos naturales, pero con escaso capital humano y físico, sólo las industrias con un alto coeficiente de mano de obra e intensivas en recursos naturales tendrán ventajas comparativas en los mercados abiertos y competitivos (Heckscher y Ohlin, 1991; Lin, 2003).

En el otro extremo del espectro de desarrollo, los países de altos ingresos exhiben una estructura de recursos completamente diferente. Debido a que son industrializados, el factor relativamente abundante en sus recursos suele ser el capital, no los recursos naturales ni la mano de obra. En general, tienen ventajas comparativas en industrias con alto coeficiente de capital y economías de escalas en la producción. Ubicadas a la vanguardia tecnológica e industrial mundial, estas economías confían en la destrucción creativa o en la invención de nuevas tecnologías y productos para alcanzar la innovación tecnológica y la modernización industrial (Schumpeter, 1942; Aghion y Howitt, 1992). Cada una de las empresas comprometidas en el proceso de modernización necesita emprender actividades de investigación y desarrollo riesgosas que generan conocimiento público y no rival que beneficia a otras empresas en la economía (Jones y Romer, 2009; Rodrik, 2004; Harrison y Rodríguez-Clare, 2009).

Por esta razón, los gobiernos de los países desarrollados subsidian las actividades de investigación y desarrollo de las empresas al financiar la investigación básica en las universidades, otorgar patentes para nuevas invenciones y ofrecer impuestos preferenciales y adquisiciones para las fuerzas armadas y otras adquisiciones estatales. Por lo tanto, la infraestructura física y no física que requieren estos países probablemente es bastante diferente de la que necesitan los países de bajos ingresos. Por ejemplo, las organizaciones financieras más adecuadas para sus necesidades son los grandes bancos y los sofisticados mercados de capital que pueden movilizar grandes cantidades de dinero y son capaces de diversificar los riesgos. Demandan diversos tipos de infraestructura física (energía, telecomunicaciones, carreteras e instalaciones portuarias, etc.) e infraestructura no física (marcos normativos y legales, sistema de valores culturales, etc.) que deben cumplir con las necesidades de los mercados nacionales y mundiales, donde las transacciones de negocios son de larga distancia, significativas en cantidad y valor y ya no son informales, sino basadas en contratos rigurosamente diseñados y ejecutados.

Para un país en vías de desarrollo cuya producción se ubica en la vanguardia tecnológica e industrial mundial, la estructura de su dotación de factores (abundancia relativa de factores) tiende a determinar los precios relativos de sus factores y de la estructura industrial óptima, lo que a su vez define la distribución del tamaño de las empresas y el nivel y la naturaleza de los riesgos

que éstas enfrentan¹⁸. Esto se debe al hecho de que la principal fuerza que impulsa el cambio estructural en los tiempos modernos es el cambio en la estructura de los recursos desde una relación capital a mano de obra relativamente baja a una relativamente alta (Lin 2003, 2009b)¹⁹. Semejante cambio en la estructura de los recursos aumentará simultáneamente el presupuesto total de la economía y cambiará los precios relativos de sus factores, que son los dos parámetros más importantes para las elecciones de producción de las empresas.

Lo anterior se puede explicar con un modelo en que el producto agregado de una economía se compone de diferentes bienes, cada uno de los cuales se produce con tecnologías que difieren en intensidad de capital. Cuando el capital se vuelve más abundante y, por lo tanto, relativamente más barato, la producción óptima cambia a bienes más intensivos en el uso de capital. Al mismo tiempo, los bienes más intensivos en el uso de mano de obra son desplazados gradualmente. Este proceso genera una dinámica industrial interminable de forma trapezoidal, el denominado patrón de desarrollo económico “gansos voladores”²⁰. Además, la estructura financiera evoluciona endógenamente a medida que aumenta la demanda de capital y la necesidad de reasignar el riesgo en la producción (Lin, Sun y Jiang, 2009). De manera acorde cambiarán también otras estructuras económicas y sociales.

La producción se organiza y opera en cada una de las empresas que necesitan contratar mano de obra, comprar insumos y vender productos fuera de sus fronteras. La infraestructura física, como carreteras, telecomunicaciones, instalaciones portuarias y suministro de energía, determinarán los costos de transacción implícitos en obtener los insumos y vender los productos, como asimismo la amplitud y el tamaño del mercado (que a su vez determina el grado de división de la mano de obra en la producción, como señalara Smith en 1776). La infraestructura no física tendrá un efecto similar: la normativa financiera, por ejemplo, afectará la facilidad con la que una empresa puede acceder a financiamiento externo, el marco legal determinará los costos de suscribir y ejecutar un contrato y las redes sociales definirán el acceso de la empresa a información, financiamiento y mercados. Por lo tanto, el acervo de infraestructura determina los costos de transacción de las empresas y qué tan cerca se encontrará la economía de su frontera de posibilidades de producción en un momento determinado del tiempo. Aunque las empresas generalmente pueden controlar algunos de sus costos de producción, tienen poco espacio para controlar la mayoría de los principales componentes de sus costos de transacción, los que están determinados en gran medida por la calidad de la infraestructura física y no física proporcionada en su mayor parte por el estado.

El desarrollo económico es un proceso de aumento sostenido en el ingreso per cápita que requiere la incorporación permanente de nueva y mejor tecnología en las industrias existentes y la modernización de éstas desde industrias intensivas en el uso de mano de obra (recurso) a nuevas industrias más intensivas en el uso de capital; de otro modo, el ingreso per cápita se estancará, como lo predijo el modelo de crecimiento neoclásico de Solow²¹. Debido a que es un proceso

¹⁸ El teorema de la equiparación del precio de los factores en el comercio internacional no será valedero en el mundo real debido al costo del transporte, la especialización, la diferencia de tecnologías entre los países y así sucesivamente. Por lo consiguiente, tanto en una economía cerrada como en una abierta, los precios relativos de sus factores son determinados en gran medida por las estructuras de sus dotaciones de factores.

¹⁹ Antes de los tiempos modernos, la fuerza motriz que impulsaba los cambios en las estructuras e instituciones era el aumento en la relación mano de obra a tierra (North, 1981).

²⁰ Este patrón, que Akamatsu (1962) y Chenery (1960) documentaron en la literatura, fue formalizado en Ju, Lin y Wang (2009).

²¹ La introducción permanente de nueva y mejor tecnología en una industria existente es un aspecto importante para el crecimiento económico moderno. La mayoría de las personas de los países de ingresos bajos depende de la agricultura para su subsistencia. Mejorar la tecnología agraria es fundamental para incrementar los ingresos de los granjeros y

gradual desde el extremo inferior hasta el extremo superior del espectro, los países se pueden desplazar a muchos niveles intermedios. La dotación de factores, aunque pueden cambiar en el tiempo, debe ser considerada como dada en cualquier momento específico de la economía²². Los países en desarrollo tienen la ventaja de la progresividad y un espectro completo de industrias con diferentes niveles de intensidad de capital a su disposición. Para que dichos países evolucionen de industrias con bajo coeficiente de capital a industrias de alto coeficiente de capital, deben actualizar primero la dotación de sus factores, lo que requiere que su acervo de capital crezca con mayor rapidez que el de su mano de obra (ver Ju, Lin y Wang, 2009).

Cuando un país en desarrollo asciende en la escala industrial dentro del proceso de desarrollo económico, también incrementa su escala de producción. Esto obedece a la indivisibilidad de los medios de producción. El proceso de modernización desplaza a su economía más cerca de su frontera industrial global. Las empresas aumentan de tamaño y necesitan un mercado más grande, lo que a su vez requiere los correspondientes cambios en infraestructura. Por ejemplo, el tamaño de las empresas es importante para sus decisiones de financiamiento debido a que existen economías de escala en las transacciones financieras. Las empresas pequeñas comúnmente movilizan un volumen menor de capital que las grandes empresas y de ese modo se encuentran en desventaja en términos del costo de transacción promedio por unidad de capital movilizado. Además, la evidencia empírica demuestra que las economías de escala difieren con las diferentes fuentes de financiamiento. Las grandes empresas se benefician de algunas economías de escala cuando solicitan préstamos a los bancos, pero mucho menos que en el caso de financiamiento público mediante acciones o bonos. Las empresas pequeñas con frecuencia carecen de documentos financieros estándar y un historial financiero más extenso, lo cual las hace menos transparentes que las grandes empresas y las deja más expuestas a severas asimetrías de información, además de inhibir su capacidad de movilizar capital en los mercados financieros.

El proceso de modernización industrial también aumenta el nivel de riesgo que enfrentan las empresas. A medida que éstas se acercan a su frontera tecnológica global, les es cada vez más difícil obtener tecnología madura de países más avanzados. Necesitan más y más inventar nuevas tecnologías y productos por sí mismas. Para inversionistas que tienen aversión al riesgo y que operan en un entorno macroeconómico determinado, los riesgos idiosincrásicos de una empresa tiene tres componentes basados en las causas del riesgo: innovación tecnológica, innovación de productos y capacidad gerencial.

En la primera etapa del desarrollo, las empresas tienden a utilizar tecnologías maduras para producir productos maduros para mercados maduros. En esa etapa, la principal fuente de riesgo para los proveedores de fondos es la capacidad gerencial de los propietarios y operadores de la respectiva empresa. En una etapa más avanzada de desarrollo, las empresas frecuentemente inventan nuevas tecnologías para producir nuevos productos para nuevos mercados. Además de la capacidad gerencial, tales empresas enfrentan riesgos que surgen de la madurez de la tecnología y los mercados. Por lo tanto, mientras que la innovación tecnológica, la innovación de productos y

reducir la pobreza. Sin embargo, sin una diversificación y modernización de las actuales industrias a nuevas industrias más intensivas en el uso de capital, el margen para el aumento sostenido del ingreso per cápita será limitado. Por lo tanto, el análisis de este documento se concentrará más medida en la modernización industrial que en la innovación tecnológica.

²² La movilidad transfronteriza de la mano de obra aún es muy limitada en el mundo y de hecho, el capital financiero tiene mayor movilidad que ésta. No obstante, debido a las limitaciones en el acervo de infraestructura, las grandes afluencias de capital a los sectores industriales de los países en desarrollo probablemente tendrán una rentabilidad reducida. Estas afluencias probablemente no serán lo suficientemente cuantiosas para modificar la naturaleza de la relativa escasez de capital en los países en vías de desarrollo. Por lo tanto, pese a la globalización de los mercados de factores, la dotación de factores en cualquier país en desarrollo puede ser considerada como dada en cualquier momento.

la capacidad gerencial contribuyen al nivel general del riesgo asociado a las empresas, su importancia relativa varía significativamente entre una industria y otra y entre una etapa del desarrollo económico y otra. Esto tiene consecuencias importantes para la eficiencia de las instituciones financieras alternativas en la reducción de la asimetría de información y los riesgos compartidos (Lin, Sun y Jiang, 2009).

Con los cambios en el tamaño de las empresas, el alcance del mercado y la naturaleza del riesgo a lo largo de la modernización de la estructura industrial, también cambian las necesidades de servicios de infraestructura, tanto física como no física. Si no se perfecciona simultáneamente la infraestructura, el proceso de modernización tan sólo en diversas industrias puede enfrentar el problema de la “ineficiencia-x”, un fenómeno analizado por Leibenstein (1957).

Debido a que la estructura industrial de una economía en un momento determinado del tiempo es endógena respecto de su abundancia relativa de mano de obra, capital y recursos naturales en ese momento, la velocidad del proceso de modernización y desarrollo industrial depende de la velocidad de la modernización de su dotación de factores, como asimismo del necesario mejoramiento correspondiente de la infraestructura. En cada etapa específica de desarrollo, la estructura de producción será diferente, al igual que la infraestructura financiera, legal y de cualquier otra naturaleza. Con la acumulación de capital o el crecimiento demográfico, la dotación de factores de la economía cambiará y obligará a su estructura industrial a desviarse del grado óptimo determinado por su nivel anterior. El cambio requerirá de nuevos tipos de servicios de infraestructura para facilitar la producción y las transacciones de mercado y permitir que la economía alcance la frontera de sus posibilidades de producción. Para mantener el grado óptimo, la estructura industrial y la infraestructura deberán modernizarse.

Cuando las empresas optan por incursionar en la industria y adoptar tecnologías que son coherentes con la ventaja comparativa determinada por la dotación de factores del país, la economía logra su máxima competitividad²³. En la medida en que las industrias y las empresas crecen, exigen una mayor participación de mercado y crean el mayor superávit económico posible en la forma de utilidades y salarios. De igual manera, los superávits reinvertidos obtienen las rentabilidades más altas factibles, debido a que la estructura industrial es óptima para esa estructura de dotación de recursos. Con el tiempo, esta estrategia permite que la economía acumule capital físico y humano, modernice la estructura de dotación de factores y la estructura industrial y logre que las empresas locales sean más competitivas en el tiempo con productos más intensivos en el uso de capital y destrezas²⁴.

²³ Porter (1990) popularizó el término ‘ventaja competitiva’. De acuerdo con él, una nación tendrá una ventaja competitiva en la economía global si sus industrias cumplen con las siguientes cuatro condiciones: 1, utilizan en forma intensiva los factores de producción abundantes y relativamente baratos de la nación; 2, sus productos tienen grandes mercados internos; 3, cada industria conforma una agrupación, y 4, el mercado interno de cada industria es competitivo. En efecto, la primera condición significa que las industrias deberían constituir la ventaja comparativa de la economía determinada por las dotaciones de recursos de la nación. La tercera y cuarta condición son valederas sólo si las industrias son compatibles con la ventaja competitiva de la nación. Por lo tanto, las cuatro condiciones pueden reducirse a dos condiciones independientes: la ventaja comparativa y el tamaño del mercado interno. Entre esas dos condiciones independientes, la ventaja comparativa es la más importante, porque si una industria está en conformidad con la ventaja comparativa de un país, el producto de la industria tendrá un mercado global. Es por esta razón que muchos de los países más ricos del mundo son muy pequeños (Lin y Ren, 2007).

²⁴ La proposición de que los países necesitan especializarse en industrias compatibles con su ventaja comparativa en cada etapa de su desarrollo es similar a aquella que dice que los países necesitan contar con mercados libres y competitivos y tan sólo entrega un marco teórico para organizar una economía en forma eficiente. No obstante, al igual que ningún país tendrá mercados libres y competitivos en el sentido perfecto en el mundo, ningún país seguirá su ventaja comparativa en forma perfecta, especialmente dado el hecho de que cambia en el tiempo y el cambio industrial no es instantáneo. Sabemos, sin embargo, que una desviación muy significativa del libre mercado probablemente reducirá la eficiencia económica. Asimismo, que una gran desviación respecto de la ventaja comparativa de un país

Para que las empresas ingresen espontáneamente en la industria y opten por tecnologías coherentes con la ventaja comparativa de la economía, el sistema de precios debe reflejar la escasez relativa de los factores en la dotación de recursos del país. Esto sólo sucede en una economía con mercados competitivos (Lin, 2009a; Lin y Chang, 2009). Por lo tanto, un mercado competitivo debe ser el mecanismo fundamental de la economía para la asignación de recursos en cada etapa de su desarrollo. El tipo de enfoque *orientado a la ventaja comparativa* en el desarrollo económico puede parecer lento y frustrante en países con importantes problemas de pobreza. Sin embargo, es la manera más rápida de acumular capital y modernizar la estructura de la dotación de recursos, y la modernización de la estructura industrial puede acelerarse recurriendo a la disponibilidad de tecnología e industrias ya desarrolladas y existentes en países más avanzados. En cada etapa de su desarrollo, las empresas de los países en desarrollo pueden adquirir las tecnologías (e ingresar en las industrias) que son adecuadas para la estructura de su dotación de recursos, en lugar de tener que reinventar la rueda (Krugman, 1979; Gerschenkron, 1962). Esta posibilidad de utilizar tecnologías en existencia e ingresar en industrias que ya operan es lo que ha permitido a algunas de las recientemente industrializadas economías de Asia oriental a tener tasas de crecimiento anuales del PIB del 8% e incluso 10%.

Cuando un país asciende en la escala industrial y tecnológica, se producen muchos otros cambios: la tecnología utilizada por sus empresas se vuelve más sofisticada, aumentan las exigencias de capital, al igual que la escala de producción y el tamaño de los mercados. Las transacciones de mercado se producen cada vez más en condiciones de igualdad. Por lo tanto, un proceso de modernización industrial y tecnológico flexible y fluido requiere mejoras simultáneas en las instituciones educacionales, financieras y legislativas, y en la infraestructura física, de modo que las empresas en las recientemente modernizadas industrias puedan producir suficientes cantidades para alcanzar economías de escala y convertirse en los productores de menor costo (Harrison y Rodríguez-Clare, 2009). Obviamente, cada una de las empresas no puede internalizar todos estos cambios de una forma rentable y frecuentemente es imposible que se produzca una coordinación espontánea entre muchas empresas para responder a estos nuevos retos. Un cambio en infraestructura necesita una acción colectiva o al menos coordinación entre el proveedor de servicios de infraestructura y las empresas industriales. Por esta razón, corresponde al gobierno introducir tales cambios o coordinarlos en forma proactiva²⁵.

Con la modernización en la dotación de factores y la estructura industrial, es necesario que en paralelo mejore la infraestructura para que la economía pueda producir bienes al menor costo. Este no es un proceso fácil de diseñar y poner en acción. Los gobiernos frecuentemente no desempeñan bien su papel en la provisión, coordinación y mejora de la infraestructura. En tales situaciones, la infraestructura se convierte en una limitante para el desarrollo económico. De hecho, el crecimiento económico tiende a dejar obsoletos los sistemas institucionales existentes,

probablemente originará distorsiones, reducirá la tasa de crecimiento, incrementará la inestabilidad a nivel macro y empeorará la distribución del ingreso. Para conocer pruebas empíricas sobre el efecto de la desviación respecto de la ventaja comparativa, ver Lin (2009a).

²⁵ Cabe observar que éste es un argumento diferente al de la función coordinadora propuesta con frecuencia en el pasado para los gobiernos de los países en desarrollo. Esa línea argumental del “gran impulso” subrayaba la idea de que si la viabilidad potencial de cada empresa depende de los insumos de otra empresa que aún no existe, no podría surgir ninguna de las posibles empresas. En ese caso, en términos teóricos, el gobierno puede llevar la economía a un equilibrio de mayor bienestar con un gran impulso que permite el surgimiento simultáneo de empresas de materias primas y empresas procesadoras de éstas (ver Rosenstein-Rodan, 1961; Murphy, Shleifer y Vishny, 1989). No obstante, las cambiantes condiciones mundiales han logrado que el argumento del gran impulso sea menos convincente. La disminución en los costos del transporte y la información en las últimas décadas ha permitido la creación de redes de producción globales en los que muchos países, incluidos los desarrollados y los en vías de desarrollo, elaboran sólo determinadas partes de un producto final en conformidad con la ventaja comparativa de cada nación.

dato que induce constantes cambios en la demanda por servicios institucionales y estos servicios son por naturaleza bienes públicos. Los cambios en las instituciones requieren de acción colectiva, que con frecuencia no se logra debido a que se topan con el problema de los beneficiarios parásitos (Lin, 1989). Por lo tanto, los gobiernos necesitan desempeñar un papel proactivo en el proceso de desarrollo económico y así facilitar oportunamente las mejoras en infraestructura física y no física para satisfacer las cambiantes necesidades que surgen de la modernización industrial.

B. Estrategia de salida de las distorsiones

Una vez esbozadas las funciones de un estado facilitador, es importante recalcar que los gobiernos de los países en vías de desarrollo pueden intervenir muy poco o demasiado y terminar originando más distorsiones e ineficiencias; este fue el caso incluso en Asia oriental (Noland y Pack, 2003). En el análisis del rol del estado, es primordial no sólo centrarse en cómo diseñar políticas para facilitar la modernización industrial, sino también en cómo eliminar las distorsiones ya presentes.

Los gobiernos con frecuencia adoptan y ponen en práctica políticas que reflejan el pensamiento social imperante debido a que éstas son el resultado de la evolución política o de las tendencias intelectuales dominantes (Lin, 2009a). Luego de la Revolución Industrial en el siglo XVIII, la industria pesada fue el eje central de los poderes industrializados en Occidente. China, por ejemplo, había sido derrotada repetidas veces y se había convertido en una cuasicolonia, en el que partes de su territorio se rindieron ante Gran Bretaña, Japón y Rusia. Por lo tanto, era comprensible que Mao Zedong declarara en 1945 que “sin el establecimiento de una industria pesada en China, no puede haber una sólida defensa nacional, bienestar para la gente, prosperidad y fortaleza para la nación”.

Argumentos similares se expresaron en otros lugares del mundo en desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial. El líder indio Jawaharlal Nehru señaló en 1946: “Ningún país puede ser independiente en el aspecto político y económico, incluso dentro del marco de interdependencia internacional, a menos que sea altamente industrializado y haya desarrollado al máximo sus recursos energéticos”. En los años cincuenta y sesenta, esta misma línea de pensamiento nutrió la búsqueda de libertad en África al Sur del Sahara, Oriente Medio y América Latina (ver Frankel, 1953; Prebisch, 1959; Furtado, 1970; Monga, 2006). A diferencia de los países industrializados, estas naciones en desarrollo tenían elevados niveles de pobreza, altas tasas de natalidad y mortalidad, bajos niveles de instrucción promedio y muy poca infraestructura. Además, estaban fuertemente especializadas en la producción y exportación de productos primarios e importaban la mayor parte de sus bienes manufacturados. De este modo, para sus políticas era indispensable hacer crecer sus economías a fin de lograr un rápido despegue económico y erradicar la pobreza.

El crecimiento económico a través del desarrollo de industrias avanzadas intensivas en el uso de capital (la base del poder militar) era considerado por muchos líderes como el mejor camino para alcanzar dicho objetivo. En efecto, los países de Europa occidental buscaban exactamente los mismos objetivos en el siglo XIX en vista del contraste entre el creciente poder industrial del Reino Unido y el retraso de sus propias economías predominantemente agrarias (Gerschenkron, 1962)²⁶.

²⁶ Como se observó anteriormente, la diferencia es que la brecha entre Europa occidental y el Reino Unido era menor en el siglo XIX que la brecha entre los países en desarrollo y los poderes industriales avanzados en el siglo XX.

Las medidas estatales respecto del manejo de la política económica pueden fracasar cuando están sometidas a la influencia del pensamiento predominante sobre el desarrollo y/o la política de grupos de interés. A veces no logran sus objetivos porque el gobierno hace muy poco en comparación con lo que debería y no proporciona el nivel de ayuda necesario para sustentar el avance en pro de la industrialización. A modo de ejemplo, este fue el caso de América Latina cuando los estados proporcionaron niveles de infraestructura física inferiores al óptimo después de la crisis de la deuda (Calderón y Servén, 2004). También ocurre cuando la modernización industrial, la recopilación y el intercambio de información o el fomento de nuevas asociaciones de negocios con empresas extranjeras reciben demasiado poco apoyo público.

Los gobiernos también pueden fracasar por perseguir objetivos de modernización industrial excesivamente ambiciosos o por no lograr identificar lo que es mejor para la economía en un momento determinado del tiempo. Un ejemplo destacado es la estrategia de sustitución de las importaciones adoptada por la mayoría de los países en vías de desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial. En su primera etapa, permitió el desarrollo de industrias livianas intensivas en el uso de mano de obra y tuvo un significativo éxito (Ranis y Mahmood, 1992). Sin embargo, en etapas posteriores, esa estrategia intentó desarrollar industrias intensivas en el uso de capital que a menudo no concordaban con la ventaja comparativa de los países. Como resultado, las empresas que operaban en dichas industrias no eran viables en mercados abiertos y competitivos.

Lo anterior impulsó a los gobiernos que aplicaban las estrategias de sustitución de las importaciones a introducir diversas distorsiones en los precios de los factores (como la contención de las tasas de interés y la sobrevaluación de las monedas locales) para reducir los costos de inversión y de las importaciones de tecnologías y equipos para las empresas no viables en las industrias objetivo. Estas distorsiones generalmente generaron una demanda excesiva para aquellos factores cuyos precios eran contenidos. Entonces, los gobiernos tenían que recurrir a la planificación centralizada y otras medidas administrativas para garantizar la asignación de esos factores a las empresas no viables en las industrias prioritarias. Finalmente, éstas con frecuencia eran nacionalizadas para minimizar los incentivos de los gerentes para exigir más subsidios o para reasignar los insumos de bajo precio a otros sectores a fin de realizar operaciones de arbitraje (Lin y Li, 2009).

Es posible que no funcione la “terapia de shock” propugnada en el marco del Consenso de Washington que sugería la ejecución simultánea e inmediata de un conjunto de políticas de estabilización, liberalización y privatización. Para poder eliminar con éxito las distorsiones, es necesario comprender claramente la condición óptima (que puede ser diferente en las distintas etapas de desarrollo) y aplicar un enfoque pragmático para avanzar a dicha etapa. Ya que la estructura industrial de los países en desarrollo difiere de aquella de los países industrializados, las necesidades financieras, legales y otras relacionadas con la infraestructura probablemente también sean diferentes²⁷.

Por lo tanto, el objetivo correcto para la transición de una etapa a otra debe ser realista y compatible con el nivel de desarrollo. Además, los países en desarrollo por lo general enfrentan muchos tipos de distorsiones compuestas, ya que una intervención inapropiada causa una segunda ronda de distorsiones, la que por sí misma genera una tercera ronda de éstas, y así sucesivamente.

Aunque la estrategia adoptada por las naciones en desarrollo en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial parece ser similar a la de Europa occidental en el siglo XIX, los resultados fueron completamente diferentes.

²⁷ Un ejemplo es el intento por desarrollar mercados bursátiles modernos en muchos países de ingreso bajo donde el marco financiero apropiado estaría constituido más bien por pequeños bancos locales (Lin, Sun y Jiang, 2009).

Esta espiral negativa las ubica, digamos, en la enésima mejor situación. La terapia de shock puede no ser efectiva desde la perspectiva del enésimo mejor escenario. El ejemplo de la reunificación alemana ilustra el argumento: a pesar de la gran cantidad de subsidios que se recibieron de Alemania occidental, la terapia de shock fue muy lenta en producir buenos resultados y finalmente no funcionó bien (Hunt, 2008).

¿Cuál es el rol del estado para facilitar las reformas y permitir que la transición económica vuelva a su situación óptima libre de distorsiones? Es una pregunta importante que aún es la que menos se estudia en las áreas de la economía. La respuesta breve es que es deseable adoptar una salida gradual y pragmática que proporcione protección transitoria a los antiguos sectores prioritarios con el objeto de mantener la estabilidad y que liberalice a sectores compatibles con las ventajas comparativas de la economía de modo de lograr simultáneamente cierto dinamismo. Este enfoque se adoptó en China, Vietnam, Mauricio y otras economías exitosas durante su proceso de transición.

La razón para escoger un enfoque gradualista es que las distorsiones están diseñadas para proteger las empresas no viables en los antiguos sectores prioritarios. A menos que se adopten algunas medidas para fortalecer la viabilidad de esas empresas o que los sectores recién liberalizados puedan crear suficientes empleos para absorber los antiguos sectores prioritarios, la eliminación de las medidas proteccionistas existentes puede causar el colapso de esas empresas y generar serios problemas económicos y sociales. Para evitar esa consecuencia, los dirigentes políticos a menudo se ven tentados a adoptar otras medidas proteccionistas para las ya no viables empresas en los antiguos sectores prioritarios, lo que empeora la situación en términos de eficiencia económica (Lin, 2009a). Por lo tanto, es importante estudiar (tanto en forma teórica como empírica) la generalización del enfoque gradual y pragmático seguido por economías en transición que tuvieron resultados favorables.

Resumiendo, la nueva economía estructural sugerida en este documento se sustenta en tres proposiciones clave. Primero, las estructuras económicas óptimas son diferentes en las diversas etapas del desarrollo. Esto es valioso para las estructuras industriales, tecnológicas, financieras, legales y otras de un país. Segundo, el desarrollo económico es un proceso continuo y no se puede dividir en “etapas” rígidas o específicas, como sugirió Rostow (1990b). Y, ciertamente, no es una dicotomía entre dos grupos (países de “bajos ingresos” versus países de “altos ingresos”) como se supone en forma tradicional en la literatura económica. En efecto, el espectro del desarrollo económico abarca desde una etapa tradicional de agricultura de subsistencia de bajos ingresos hasta diversas etapas industrializadas de ingresos medios y a una etapa moderna de postindustrialización de altos ingresos. Tercero, en cualquier etapa determinada del desarrollo, el mercado es el mecanismo fundamental para la asignación eficiente de recursos, pero el estado necesita desempeñar un papel proactivo y facilitador en la transición de una etapa inferior a otra superior.

4. ¿QUÉ ES LO NUEVO EN LA NUEVA ECONOMÍA ESTRUCTURAL?

Al igual que en cualquier proceso de aprendizaje, la teoría del desarrollo económico necesariamente es un proceso continuo de fusión y descubrimiento, continuidad y reinención. El conocimiento existente ha sido el resultado de muchas décadas de trabajo por parte de pensadores de diferente formación y disciplinas y ha surgido de varias oleadas de investigación teórica y empírica. Por lo tanto, es normal que la nueva economía estructural propuesta tenga algunas similitudes y diferencias con ramas anteriores en la literatura de la economía del desarrollo. Su

principal valor agregado debe ser evaluado en función de las nuevas perspectivas normativas que proporciona y la pertinencia de la agenda de investigación a futuro.

A. Similitudes y diferencias con enfoques anteriores

En términos de similitudes, tanto la “nueva” como la “antigua” economía estructural se basan en las diferencias estructurales entre los países desarrollados y países en desarrollo y reconocen el papel activo del estado en favorecer el avance de la economía de una etapa inferior del desarrollo a una etapa superior. Sin embargo, existen diferencias profundas entre estos dos enfoques en lo que respecta a sus objetivos y a las modalidades de la intervención del estado. La antigua economía estructuralista propugna políticas de desarrollo que no se ajustan a la ventaja comparativa de la economía y aconseja a los gobiernos de los países en desarrollo a formar industrias avanzadas con alto coeficiente de capital a través de medidas administrativas directas y distorsiones de precios. En cambio, la nueva economía estructural subraya el papel central del mercado en la asignación de los recursos y recomienda que el estado desempeñe un papel facilitador que ayude a las empresas en el proceso de modernización industrial abordando las externalidades y los problemas de coordinación.

Las diferencias entre los dos marcos nacen de las diferentes ópticas respecto del origen de las rigideces estructurales: la antigua economía estructuralista supone que el mal funcionamiento del mercado que dificulta el desarrollo de industrias avanzadas con alto coeficiente de capital en los países en vías de desarrollo está determinado de manera exógena por señales de precios incorrectas, las que a su vez son distorsionadas por la existencia de monopolios, o por respuestas perversas de la mano de obra a las señales de precios y/o por la inmovilidad de los factores. Por el contrario, la nueva economía estructural postula que los países en desarrollo no han sido capaces de crear industrias avanzadas con alto coeficiente de capital por problemas endógenos de su dotación de recursos. La escasez relativa de capital y/o el bajo nivel de infraestructura física y no física en los países en desarrollo hace que las reasignaciones de las industrias existentes a las industrias avanzadas intensivas en el uso de capital no sean rentables para las empresas de la economía.

Además, la antigua economía estructuralista asume una visión dual y restrictiva del mundo, con una clasificación binaria de sólo dos categorías de países: “países periféricos de bajo ingreso” versus “países centrales de alto ingreso”. Como consecuencia, considera las diferencias en la estructura industrial entre países desarrollados y en vías de desarrollo como la expresión de una dicotomía. En forma contraria a esa visión, la nueva economía estructural considera estas diferencias como el reflejo de un espectro completo que incluye varias etapas y niveles de desarrollo diferentes.

La nueva economía estructural impugna la dicotomía entre países desarrollados y en desarrollo que llevó a los antiguos pensadores estructuralistas a no considerar el hecho de que el desarrollo económico es un proceso continuo que brinda a cada país que siga su ventaja comparativa la oportunidad de mejorar y ajustar su estructura económica óptima en cada etapa de desarrollo. Ese proceso hace que los países sean competitivos y capaces de obtener beneficios de las ventajas del retraso en materia de tecnología e innovaciones industriales, y a modernizar su dotación de recursos y su estructura industrial en la forma más rápida posible. Aunque los antiguos estructuralistas con demasiada frecuencia consideraron que los países en desarrollo eran víctimas dependientes de los recursos y de las fuerzas económicas y políticas externas dominantes que establecen una disminución a largo plazo en el precio de los productos básicos, la nueva economía estructural rechaza las teorías de la dependencia. En un mundo cada vez más globalizado, vislumbra oportunidades para que los países en desarrollo superen las tendencias

históricas negativas mediante la diversificación de su economía y el desarrollo de industrias compatibles con su ventaja comparativa y así aceleren el crecimiento y logren la convergencia.

Otra diferencia importante entre la antigua y la nueva economía estructural es el argumento para la utilización de instrumentos clave en la administración económica. La antigua economía estructuralista considera la intervención sistemática del gobierno en las actividades económicas como el ingrediente esencial en el objetivo de modernización. Los instrumentos clave utilizados para avanzar de países “en desarrollo” a países “industrializados” son, entre otros, el proteccionismo generalizado (como aranceles fiscales que se aplican a las importaciones para proteger las industrias incipientes), políticas de tipo de cambio rígido y la creación de empresas estatales en la mayoría de los sectores²⁸.

Por el contrario, el nuevo enfoque estructural reconoce que la sustitución de las importaciones es un fenómeno natural para un país en vías de desarrollo que asciende en la escala industrial en su proceso de desarrollo, siempre que sea coherente con el cambio en la ventaja comparativa que resulta de la modificación en la estructura de su dotación de recursos. No obstante, rechaza las estrategias convencionales de sustitución que se valen del uso de la política fiscal u otras distorsiones en las economías de bajo ingreso y con abundante mano de obra o recursos para desarrollar industrias avanzadas de alto costo y con un alto coeficiente de capital que no se condicen con la ventaja comparativa del país. También subraya la idea de que el proceso de modernización industrial en un país en desarrollo debe ser compatible con el cambio en la ventaja comparativa del país que refleja la acumulación de capital físico y humano y el cambio en la estructura de su dotación de factores; esto garantiza la viabilidad de las empresas en nuevas industrias.

La nueva economía estructural concluye que el rol del estado en la diversificación y modernización industrial debe limitarse a la entrega de información sobre las nuevas industrias, la coordinación de inversiones relacionadas en diferentes empresas en la misma industria, la compensación de externalidades de información para empresas pioneras y la creación de nuevas industrias a través de la incubación y el fomento de la inversión extranjera directa (Lin, 2009a; Lin y Chang, 2009). El estado también necesita asumir efectivamente su función directiva en la mejora de la infraestructura física y no física a fin de reducir los costos de transacción en las empresas y facilitar el proceso de desarrollo industrial de la economía.

B. La nueva economía estructural: algunas perspectivas en materia de políticas públicas

El objetivo final del pensamiento sobre el desarrollo es proporcionar una asesoría sobre políticas públicas que facilite la búsqueda de una economía sostenible e integrada y el progreso social en los países pobres. La nueva economía estructural aplica el enfoque neoclásico al estudio de asuntos relacionados con la naturaleza y los factores determinantes de las estructuras económicas y sus patrones de cambio en el proceso de desarrollo económico. Además de volver a examinar la función del estado en propiciar la modernización industrial en el proceso de desarrollo económico analizado en la sección anterior, ese marco sitúa las estructuras en el centro del análisis del desarrollo. Puede conducir a muchos nuevos conocimientos sobre las políticas públicas que difieren de lo entregado por la antigua economía estructuralista y las teorías neoclásicas convencionales. Si bien las medidas específicas de política general que han de derivarse del enfoque de la nueva economía estructural necesitarán investigación adicional y dependerán en

²⁸ Semejantes intervenciones obedecen a la necesidad de proteger a las empresas no viables en industrias prioritarias identificadas en la política industrial del gobierno contraviniendo la ventaja comparativa (Lin y Lina, 2009).

gran medida del marco y las circunstancias del país, es posible adelantar algunas pocas ideas preliminares sobre diversos temas:

Política Fiscal

Hasta el muy elevado nivel de desempleo en Gran Bretaña durante los años veinte y la Gran Depresión, los economistas sostenían en general que la orientación adecuada de la política fiscal era aquella que permitía a los gobiernos mantener presupuestos equilibrados. La gravedad de las crisis de comienzos de los años veinte dio pie a la idea keynesiana de la contraciclicidad, que sugería que el gobierno debería utilizar las políticas tributarias y de gasto para contrarrestar los ciclos económicos de la economía.

Por el contrario, los defensores de la teoría de las expectativas racionales (economistas neoclásicos) dudan acerca del supuesto implícito tras el modelo keynesiano de un multiplicador mayor que uno²⁹ y su consecuencia de que los gobiernos son capaces de hacer algo que el sector privado no ha sido capaz de realizar: movilizar recursos ociosos en la economía (mano de obra y capital no empleado) a un costo social prácticamente nulo, es decir, sin una disminución correspondiente en otros componentes del PIB (consumo, inversión y exportaciones netas). En su lugar, advierten contra la posibilidad de la denominada trampa de la equivalencia ricardiana y apuntan al hecho de que los hogares tienden a ajustar su comportamiento en materia de consumo o ahorro sobre la base de sus expectativas sobre el futuro. Sugieren que la política fiscal expansionista (paquetes de estímulo) se percibe como un gasto o reducción de impuesto inmediatos que necesitará ser reintegrados en el futuro. Concluyen que el multiplicador podría ser menor que 1 en situaciones en que existe un PIB determinado y un incremento en el gasto del gobierno no origina un aumento de la misma magnitud en otros componentes del PIB. La teoría de las expectativas racionales incluso sugiere la posibilidad de algunas extrañas instancias en las que los multiplicadores son negativos, señalando situaciones donde las contracciones fiscales se vuelven expansionistas (Francesco y Pagano, 1991).

Desde el punto vista de la nueva economía estructural, la política contracíclica es la estrategia fiscal adecuada para un país en desarrollo. Debido a que sus gobiernos necesitan desempeñar un papel crítico en el proceso de modernización industrial proveyendo infraestructura esencial, las recesiones comúnmente constituyen momentos oportunos para realizar inversiones en infraestructura. Esto se debe a tres razones principales: primero, dichas inversiones fomentan la demanda a corto plazo y promueven el crecimiento a largo plazo; segundo, su costo es menor que en tiempos normales y tercero, se puede evitar la trampa de la equivalencia ricardiana debido a que el incremento futuro en las tasas de crecimiento y los ingresos fiscales puede compensar el costo de estas inversiones (Lin, 2009b).

Además, si el gobierno de un país en desarrollo sigue el enfoque de la nueva economía estructural para facilitar el desarrollo de industrias que se ajusten a la ventaja comparativa de la nación, su economía será competitiva y la situación fiscal y las cuentas externas probablemente serán sólidas gracias a la probabilidad de un crecimiento robusto, un buen desempeño comercial y la falta de empresas no viables que el gobierno deba subsidiar. En este escenario, el país enfrentará menos crisis económicas originadas internamente. Si la economía sufre el efecto de una perturbación externa, como la reciente crisis mundial, el gobierno se encontrará en una buena posición para poner en práctica un estímulo fiscal contracíclico e invertir en infraestructura y proyectos sociales. Dichas inversiones públicas pueden fortalecer el potencial de crecimiento de la

²⁹ Barro (2009) denomina la política fiscal activa del tipo keynesiano como “la extrema visión de la demanda” o “la nueva economía vudú”.

economía, reducir los costos de transacción en el sector privado, aumentar la tasa de rentabilidad de la inversión privada y generar suficientes ingresos tributarios en el futuro para liquidar los costos iniciales.

Política pública de administración de los ingresos fiscales en países ricos en recursos

De acuerdo con la antigua economía estructuralista, ciertos sectores estratégicos que generan considerables ingresos fiscales (como las industrias extractivas) deben estar bajo el control del gobierno. Diversos otros sectores considerados de interés nacional también deben estar sujetos a la ayuda y protección del estado. Estas opciones de política generalmente se aplican mediante la creación de empresas estatales, con la justificación de que son monopolios naturales. Los ingresos fiscales que se recaudan a través de la propiedad estatal directa o de los impuestos se utilizan para financiar programas de inversión o aumentar el gasto social, entre otros la atención de salud y los alimentos y educación subsidiados. El gobierno controla prácticamente la totalidad del comercio internacional y con frecuencia no existen entradas de capital privado o bien se controlan de manera rigurosa.

Los economistas neoclásicos suelen recomendar que los países con abundancia de recursos naturales adopten políticas macroeconómicas que tengan por objetivo evitar problemas en los saldos internos y externos. Para lograrlo, usualmente se asegura el financiamiento externo, adoptan medidas que restringen la demanda y aplican reformas estructurales. A este respecto, uno de los principales objetivos de la política fiscal es ahorrar una parte considerable de los ingresos fiscales (que con frecuencia se deposita en una cuenta separada del banco central o en un fondo fiduciario para generaciones futuras) y utilizar sólo una fracción reducida del ingreso proveniente de los recursos naturales para el consumo corriente. En el corto y mediano plazo, esta medida permite uniformar el gasto del sector público frente a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos. En el largo plazo, aumenta los ahorros totales del gobierno y asegura que una parte suficiente de la riqueza de los recursos naturales se acumule para las generaciones futuras.

La actual literatura neoclásica también destaca la importancia de la sólida administración de las reservas externas en países con abundancia de recursos, porque asegura la capacidad general de un país para adaptarse a las perturbaciones. La gestión de las reservas en moneda extranjera debe respaldar una amplia variedad de objetivos, entre otros: mantener la confianza en la política monetaria y cambiaria; mitigar los riesgos de vulnerabilidades externas manteniendo la liquidez cambiaria para absorber las perturbaciones durante tiempos de crisis; dar confianza a los mercados de que el país puede cumplir sus obligaciones externas; garantizar el respaldo de la moneda local por activos externos; y proporcionar reservas en caso de desastres nacionales o emergencias (FMI, 2001).

Debido a que las políticas y prácticas de sólida gestión de las reservas pueden apoyar, pero no sustituir, una adecuada administración macroeconómica, los economistas neoclásicos recomiendan que las políticas de gestión de la cartera, en lo que se refiere a la composición de divisas, selección de instrumentos de inversión y duración aceptable de la cartera de reservas, sean coherentes con las circunstancias y contexto normativo específico del país y permitan que los activos estén salvaguardados, disponibles con facilidad y respalden la confianza del mercado. También destacan la necesidad de tener un marco de transparencia que asegure la responsabilidad y claridad de los resultados y las actividades en la gestión de las reservas, además de sólidas estructuras institucionales y de gobernabilidad y una prudente administración de los riesgos. Sin embargo, semejante política de gestión de los ingresos provenientes de los recursos naturales puede no ser suficiente para facilitar la diversificación y modernización de las industrias en un

país con abundancia de recursos naturales, acelerar la tasa de crecimiento y mejorar su capacidad de integración y sostenibilidad (Hausmann y Klinger, 2006).

La nueva economía estructural recomendaría que una fracción adecuada de los ingresos provenientes de los productos básicos sea utilizada para invertir en capital humano, social e infraestructura a fin de facilitar la diversificación y modernización de las industrias. Para que esto se cumpla con la mayor eficiencia posible, estos recursos deben financiar oportunidades de inversión que eliminen aquellas limitantes que impiden el crecimiento, especialmente en los sectores de infraestructura y educación. El análisis microeconómico demuestra que incluso con costos mínimos de fábrica comparables, las ineficiencias en infraestructura pueden impedir que los países pobres compitan en los mercados internacionales. En los países africanos, los costos de fletes y seguros son un 250% del promedio mundial³⁰ y los fletes terrestres demoran 2 a 3 veces más que en Asia. Ante la falta de recursos financieros y el marco normativo adecuado, muchos de estos países no pueden sostener los gastos de mantenimiento y la inversión tan necesarios³¹. En tales circunstancias, la estrategia fiscal eficaz no sería mantener los ingresos de los recursos naturales en fondos soberanos e invertidos en proyectos o mercados accionarios extranjeros, sino más bien utilizar una parte significativa de ellos para financiar proyectos locales o regionales que faciliten el desarrollo económico y el cambio estructural; es decir, en proyectos que estimulen el desarrollo de nuevas industrias manufactureras, diversifiquen la economía, proporcionen empleo y ofrezcan la posibilidad de una permanente modernización³².

Política monetaria

La antigua economía estructuralista sugería que la política monetaria debería estar bajo el control del gobierno (no bancos centrales independientes) y orientada a influenciar las tasas de interés e incluso la asignación sectorial del crédito. Sin embargo, también reconocía que muchos otros factores que influyen en el programa de demanda de inversión en los países en desarrollo son demasiado poderosos para que la política monetaria por sí sola logre niveles suficientes de inversión, canalice los recursos hacia los sectores estratégicos y combata el desempleo.

³⁰ Como porcentaje del costo. Fuente: Base de datos estadística de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

³¹ Una reciente investigación indica que la rentabilidad *económica* de los proyectos de inversión en los países en desarrollo es en promedio de 30% a 40% para telecomunicaciones, más del 40% para generación eléctrica y más del 200% para carreteras. En Tailandia, la pérdida de producción debido a cortes de suministro eléctrico representaba más del 50% de los costos indirectos totales de hacer negocios en 2006. Las empresas frecuentemente recurren a sus propios generadores para complementar el poco confiable suministro público de electricidad. En Pakistán, más del 60% de las empresas encuestadas en 2002 poseía un generador. El costo de mantener un generador de energía suele ser elevado y difícil de sobrellevar, especialmente para empresas pequeñas y medianas, que en general son una fuente importante de empleo. Sin embargo, aunque estos costos pueden asumirse en forma privada, sus beneficios llegan a toda la economía.

³² La explotación de los recursos naturales puede generar grandes ingresos, pero generalmente es muy intensiva en el uso de capital y proporciona pocas oportunidades de empleo. En una reciente visita a Papua Nueva Guinea, observé que la mina de oro y cobre Ok Tedi en Tabubil, Papua Nueva Guinea, genera alrededor del 80% de las exportaciones del país y el 40% de los ingresos del gobierno, pero sólo 2.000 empleos. Un proyectado proyecto de gas natural líquido duplicará el ingreso nacional de Papua Nueva Guinea una vez que esté terminado en 2012, pero sólo proporcionará 8.000 empleos. La mayor parte de la población de 6,5 millones de Papua Nueva Guinea aún vive de la agricultura de subsistencia. El contraste entre el nivel de vida de algunos trabajadores de élite en la minería moderna y de aquellos que laboran en la agricultura de subsistencia se está convirtiendo en una fuente de tensiones sociales. Se puede formular una observación similar acerca de Botswana: la no diversificación de la economía de la minería de diamantes y la falta de generación de oportunidades de empleo pueden explicar la expansión de las disparidades y el deterioro de varios indicadores humanos y sociales, a pesar del gran éxito de la minería de diamantes en apoyar el milagro del crecimiento de Botswana en los pasados 40 años.

Aprovechando las enseñanzas de la revolución de las expectativas racionales, los economistas neoclásicos ponían en duda la idea que la política monetaria pudiera utilizarse para apoyar el desarrollo industrial. Recomendaba que su principal objetivo fuera la estabilidad de precios y abogaba por el uso de tasas de interés de corto plazo por parte de bancos centrales independientes para mantener el nivel general de los precios (o para controlar el crecimiento de la oferta de dinero) y no para estimular la actividad económica y desencadenar inflación. Al comentar sobre la significativa disminución de la volatilidad macroeconómica en el mundo en las últimas décadas –al menos antes de la crisis mundial de 2007– (la denominada “Gran moderación”), que denominó “una de las características más sorprendentes del panorama económico durante los últimos veinte años”, Bernanke (2004) escribió: “Pocos discrepan de que la política monetaria ha desempeñado un importante papel en la estabilización de la inflación y, así, el hecho de que la volatilidad del producto haya disminuido en forma paralela con la volatilidad de la inflación, tanto en Estados Unidos como en el exterior, indica que la política monetaria puede haber ayudado a su vez a moderar la variabilidad del producto”.

La nueva economía estructural percibe la posibilidad de usar la política de tasas de interés en los países en vías de desarrollo como una herramienta contracíclica y como un instrumento para fomentar las inversiones en infraestructura, como asimismo en la modernización industrial durante las recesiones; estas medidas pueden contribuir al crecimiento de la productividad en el futuro. La política monetaria muchas veces no es eficaz para estimular la inversión y el consumo en situaciones de recesión y de exceso de capacidad en los países desarrollados, en particular cuando las tasas nominales de interés son cercanas a cero en un marco de pocas oportunidades de inversión rentables, expectativas pesimistas, poca confianza respecto del futuro y la probabilidad de trampas de liquidez³³.

Cabe observar, sin embargo, que los países en desarrollo tienen una menor probabilidad de tropezarse con semejantes trampas de liquidez. Incluso cuando enfrentan un exceso de capacidad en las industrias nacionales existentes, tienen un margen de modernización industrial muy grande. Sus empresas tendrán incentivos para emprender inversiones de modernización industrial que incrementan la productividad durante las recesiones si las tasas de interés son lo suficientemente bajas. Además, suelen tener muchas limitantes en la infraestructura. La reducción de las tasas de interés en tales contextos serviría además para estimular las inversiones en infraestructura.

Desarrollo financiero

Existe un amplio consenso de que el desarrollo del sistema financiero es esencial para sostener el crecimiento económico, pero hay menos concordancia de opiniones en cuanto al papel específico que desempeña este sistema en ese proceso. Al observar que uno de los principales impedimentos que enfrentaban los países en desarrollo era la limitada acumulación de capital (Rosenstein-Rodan, 1943; Hirschman, 1958), la antigua economía estructuralista consideró que los problemas del sector financiero en las economías subdesarrolladas eran una consecuencia del mal funcionamiento generalizado de los mercados que no podían ser superados por las fuerzas del

³³ El mecanismo probable de una trampa de liquidez en un país desarrollado que enfrenta una situación de exceso de capacidad es la siguiente: muchas empresas tendrán un desempeño deficiente y algunas pueden ir a la quiebra o reducir el empleo. Esto agravará el subempleo en el mercado del trabajo, reducirá las escalas de salarios y la seguridad del empleo. En la medida en que esta última sea deficiente, el consumo probablemente será bajo, incluso si se reducen las tasas de interés. De hecho, es posible que la caída en las tasas de interés no estimule la inversión por dos razones: la falta de oportunidades rentables de inversión en las industrias existentes con exceso de capacidad y la incertidumbre respecto de la modernización de la frontera tecnológica global existente para nuevas industrias.

mercado por sí solas³⁴. Sugería que los gobiernos adoptaran un enfoque práctico en ese proceso, movilizaran ahorros y asignaran créditos para favorecer el desarrollo de industrias avanzadas intensivas en el uso de capital.

Al analizar las repercusiones de tales políticas en el mundo en vías de desarrollo, especialmente en los años sesenta y setenta, los economistas repararon en que la inflación de precios en conjunto con numerosas intervenciones del gobierno en el mecanismo crediticio para fijar las tasas de interés y dirigir la corriente del crédito (en que los políticos manejaban esta corriente para atender sus propios fines) habían reducido la base de depósitos para los préstamos bancarios internos. Esto desembocó muy a menudo en una represión financiera (McKinnon, 1973; Shaw, 1973). En algunos países, especialmente en África al sur del Sahara, la fe en las restricciones presupuestarias poco restrictivas permitió que los gobiernos acumularan déficit en instituciones financieras de propiedad del estado y crearan una cultura generalizada de negocios de autorepresión, no sólo para los bancos sino también para las empresas privadas (Monga, 1997).

Basándose en dichos análisis, los economistas neoclásicos recomendaron la liberalización financiera. Afirmaban que los burócratas generalmente no tienen los incentivos o el conocimiento especializado para intervenir con eficacia en la asignación del crédito y la fijación de precios y que un sistema de derechos de propiedad bien establecido, instituciones contractuales de calidad y competencia adecuadas crearían las condiciones para el surgimiento de un sistema financiero sano. Recomendaron que el gobierno se retirara de la propiedad de los bancos y levantara las restricciones sobre la asignación del crédito y la determinación de las tasas de interés (Caprio y Honohan, 2001).

Aunque concordaba con la necesidad de abordar los efectos nocivos de la represión financiera, la nueva economía estructural hacía hincapié en que dichas distorsiones frecuentemente están orientadas a proteger a empresas no viables en sectores prioritarios en los países en desarrollo. Luego, destacaba la importancia de una adecuada ordenación cronológica en la aplicación de las políticas de liberalización de las finanzas nacionales y el comercio exterior, de modo de lograr simultáneamente estabilidad y crecimiento dinámico durante la transición. La nueva economía estructural también plantea que la estructura financiera óptima en una determinada etapa del desarrollo puede estar definida por la estructura industrial dominante, el tamaño promedio de las empresas y el típico tipo de riesgo que enfrentan, factores que en su totalidad son a la vez endógenos a la dotación de factores de la economía en esa etapa.

Al observar que las políticas nacionales frecuentemente favorecen los grandes bancos y el mercado bursátil sin importar la estructura de la economía, sugería que los países de bajos ingresos optaran por bancos nacionales pequeños como piedra angular de sus sistemas financieros, en lugar de intentar replicar la estructura financiera de países industrializados avanzados. Esto permitiría que empresas pequeñas del sector agrícola, industrial y de servicios obtuvieran servicios financieros adecuados. Tan pronto avance la modernización industrial y la economía descansa cada vez más en industrias con mayor coeficiente de capital, la estructura financiera cambiará para otorgar mayor importancia a los grandes bancos y mercados bursátiles sofisticados (Lin, Sun y Jiang, 2009).

³⁴ Gerscherkron (1962) planteó un argumento similar, en el que sostenía que el sector privado por sí solo no puede abordar efectivamente los problemas de acceso a financiamiento en entornos institucionales débiles.

Capital extranjero

Los antiguos economistas estructuralistas pensaban que el mundo estaba caracterizado por relaciones centrales-periféricas y así consideraban que el capital extranjero era principalmente una herramienta en poder de los países industrializados y sus empresas multinacionales para mantener un control perjudicial sobre los países en desarrollo. Rechazaban la idea de que una corriente de capital libre entre los países podría dar lugar a una asignación eficiente de recursos. Consideraban los flujos de inversión extranjera directa hacia los países pobres como un instrumento para asegurar la propiedad y dominio extranjeros. Abogaban por rigurosas restricciones sobre prácticamente todas las formas de flujos financieros internacionales.

La teoría económica neoclásica sostiene que la movilidad internacional del capital sirve para diversos propósitos: permite que países con pocos ahorros capten financiamiento para proyectos nacionales de inversión productiva; permite que los inversionistas diversifiquen sus carteras; diversifica más ampliamente el riesgo de las inversiones; y promueve el comercio intertemporal: el comercio de bienes hoy por bienes en el futuro (Eichengreen y otros, 1999). Por lo tanto, la teoría generalmente favorece los mercados de capital abiertos o liberalizados con la expectativa de lograr una asignación más eficiente de los ahorros, tener mayores posibilidades de diversificar los riesgos de las inversiones, crecer más velozmente y morigerar los ciclos económicos. No obstante, cabe observar que algunos economistas neoclásicos también aducen que los mercados financieros liberalizados en los países en vías de desarrollo pueden ser distorsionados debido a la información incompleta, movimientos cuantiosos y volátiles dentro y fuera del sistema y muchos otros problemas que generan consecuencias sub-óptimas que perjudican el bienestar general.

El enfoque de la nueva economía estructural considera la inversión extranjera directa como una fuente más favorable de capital extranjero para los países en desarrollo que otras corrientes de capital debido a que comúnmente está orientada hacia industrias compatibles con la ventaja comparativa del respectivo país. Es menos propensa a cambios repentinos en la tendencia durante situaciones de pánico que los préstamos bancarios, el financiamiento mediante endeudamiento y la inversión de cartera y no genera los mismos graves problemas de crisis financieras que provocan los severos cambios de tendencia de las corrientes de deuda y de cartera. Además, la inversión directa generalmente aporta tecnología, administración, acceso a mercados y redes sociales que frecuentemente son escasas en los países en desarrollo y que no obstante son decisivas para la modernización industrial. De esto modo, la liberalización interna de la inversión directa debería ser en general un componente atractivo de una estrategia de desarrollo más amplia.

Por el contrario, la inversión de cartera que puede entrar y salir rápidamente y en grandes cantidades suele estar orientada a actividades especulativas (principalmente en mercados bursátiles o el sector inmobiliario) y crear burbujas y fluctuaciones. No debería favorecerse³⁵. El enfoque de la nueva economía estructural también puede aclarar el enigma planteado por Lucas (1990) sobre el flujo de capital desde países en desarrollo con escasez de capital hacia países desarrollados con abundancia de capital. Sin una mejora en la infraestructura y la evolución a nuevas industrias con ventajas comparativas, la acumulación de capital en un país en vías de desarrollo puede enfrentarse con rentabilidades en disminución, generando así un menor

³⁵ Es muy probable que una repentina fuerte entrada de capital de cartera sea invertida en sectores especulativos y no en sectores productivos. Hay dos razones: 1) un gran aumento de la inversión en las industrias actuales puede tropezarse con retornos de capital en disminución y 2) el potencial para una modernización industrial rápida y de gran magnitud se ve refrenada por las restricciones de infraestructura.

rendimiento del capital en los países en desarrollo y justificando las posteriores salidas de capital a los países desarrollados.

Política comercial

Han existido diversos enfoques estructuralistas antiguos frente al comercio externo. Sin embargo, una característica constante es la convicción de que la integración en la economía mundial está destinada a mantener la actual estructura de poder en el mundo, en que los países occidentales y sus empresas multinacionales dominan a los países más pobres y explotan sus economías. Con el objetivo de superar la trampa de la dependencia, los antiguos pensadores estructuralistas sugerían que se priorizaran las estrategias de sustitución de las importaciones, en que las economías en desarrollo estuvieran cerradas y protegidas hasta que pudiesen competir con los países industrializados avanzados en los mercados mundiales.

Los economistas adoptaron una visión completamente diferente en los años ochenta. Al observar que las crisis macroeconómicas en los países en desarrollo casi siempre tienen una dimensión externa, estimaron que su causa inmediata era la ausencia de divisas para el servicio de las deudas y la adquisición de importaciones. Recomendaron la liberalización del comercio y la promoción de las exportaciones como una solución para generar divisas. Esto también era coherente con el planteamiento de que las estrategias de desarrollo orientadas al exterior son más eficaces en el largo plazo que las políticas aislacionistas. Esta idea era respaldada por el argumento de que semejante estrategia incrementaría la demanda por mano de obra no calificada y, por ende, por salarios no calificados, como había sucedido en los exitosos países de Asia oriental (Kanbur, 2009).

El análisis de la nueva economía estructural es coherente con el planteamiento de la economía neoclásica de que las exportaciones e importaciones son endógenas para la ventaja comparativa determinada por la estructura de dotación de recursos de un país (son características esenciales del proceso de modernización industrial y reflejan cambios en la ventaja comparativa). La globalización ofrece una alternativa a los países en desarrollo para que aprovechen las ventajas del retraso y alcancen una tasa de innovación más acelerada que la que pueden lograr los países que ya se encuentran en la frontera de la tecnología global. Es un canal esencial para la convergencia. No obstante, el enfoque de la nueva economía estructural reconoce que muchos países en desarrollo comienzan a ascender en la escala industrial con el legado de distorsiones dejado por las antiguas estrategias de sustitución de las importaciones del tipo estructuralista. Por lo tanto, sugería un enfoque liberación comercial gradual. Durante la transición, el estado podría contemplar el otorgamiento de alguna protección temporal a las industrias no compatibles con la ventaja comparativa de un país, y al mismo tiempo liberalizar la entrada a otros sectores más competitivos que en el pasado estaban controlados y reprimidos.

Desarrollo Humano

La antigua economía estructuralista generalmente no se pronunciaba mayormente sobre el rol que desempeña el desarrollo humano en el crecimiento económico. Por el contrario, la economía neoclásica ha demostrado que el crecimiento sostenido en los ingresos per cápita de muchos países durante los siglos XIX y XX obedeció en gran parte a la expansión del conocimiento científico y tecnológico que incrementó la productividad del trabajo y otros insumos en la producción. La teoría económica ha demostrado que el crecimiento es una consecuencia de las sinergias entre el nuevo conocimiento y el capital humano, que es la razón por la cual los principales avances en el conocimiento tecnológico han estado acompañados por grandes incrementos en educación y capacitación en todos los países que lograron un crecimiento

económico significativo. La educación, la capacitación y la salud, que son las inversiones más importantes en capital humano, son consideradas las fuerzas motrices más importantes del desarrollo económico (Becker, 1975; Jones y Romer, 2009).

La nueva economía estructural considera el capital humano como uno de los componentes de la dotación de recursos de un país. Para los agentes económicos, durante el proceso de modernización industrial e innovación tecnológica que acompaña el desarrollo económico surgen riesgos e incertidumbre. Cuando varias empresas ascienden en la escala industrial para incursionar en nuevas actividades con gran intensidad de capital y se acercan a la frontera industrial global, enfrentan mayores niveles de riesgo. El capital humano aumenta la capacidad de los trabajadores para enfrentar esos riesgos y la incertidumbre (Schultz, 1961), pero su formación requiere mucho tiempo. Una persona que pierde la oportunidad de recibir educación en la juventud puede no ser capaz de compensar dicha pérdida a una edad más avanzada.

En una economía que crece con dinamismo, es importante planificar por anticipado y realizar la inversión en capital humano antes de que la economía necesite el conjunto de destrezas asociadas con las nuevas industrias y tecnologías. Sin embargo, las mejoras en el capital humano deben estar en armonía con el nivel de acumulación de capital físico y la modernización de la industria en la economía. En caso contrario, el capital humano se convertirá en una limitante para el desarrollo económico si hay un déficit de oferta debido a la insuficiente inversión o bien el país tendrá muchos trabajadores altamente educados frustrados que no pueden encontrar trabajos adecuados si la inversión en capacitación, conocimiento y aprendizaje no es compatible con la velocidad de la modernización industrial de la economía.

Una política de desarrollo del capital humano bien diseñada debe ser una parte integral de la estrategia de desarrollo general de cualquier país. La nueva economía estructural va más allá de la recomendación genérica neoclásica para la educación y propone que las estrategias de desarrollo incluyan medidas para invertir en capital humano que faciliten la modernización de las industrias y preparen la economía para utilizar plenamente sus recursos.

5. REPERCUSIONES PARA LAS INVESTIGACIONES DEL BANCO MUNDIAL

El planteamiento de la nueva economía estructural destaca la importancia de las dotaciones de recurso y las diferencias en las estructuras industriales en las diversas etapas del desarrollo. Asimismo, subraya los efectos de las distorsiones que surgieron de pasadas intervenciones desacertadas realizadas por las autoridades responsables de la política cuya fe en la antigua economía estructuralista los condujo a sobrestimar la capacidad de los gobiernos para corregir el mal funcionamiento del mercado. También recalca que en las políticas sugeridas en el marco del Consenso de Washington, muchas veces no se tomaron en cuenta las diferencias estructurales entre los países desarrollados y en vías de desarrollo y en estos últimos se ignoraron las causas de varios tipos de distorsiones.

El principal criterio para evaluar la investigación aplicada en la economía del desarrollo es su pertinencia con las cuestiones de política más apremiantes. Muchos de los países que en los últimos 50 años han logrado algún grado de convergencia con los países industrializados con frecuencia no han seguido las recomendaciones ortodoxas propugnadas en los círculos normativos de mayor influencia. Los economistas especializados en el desarrollo deben aprender de las experiencias de esos países que no han seguido el criterio convencional, pero no obstante han tenido mejores resultados en la reducción de la pobreza que otros. Además, la reciente crisis económica mundial ha estimulado a la profesión económica a volver a examinar la validez de parte de su actual conocimiento, incluido el pensamiento sobre el desarrollo. El enfoque de la

nueva economía estructural también pone de relieve la necesidad de actualizar la agenda de investigación de los principales asuntos e interrogantes acerca de los paradigmas del desarrollo.

En la década pasada, el Banco Mundial inició diversos proyectos de investigación para extraer lecciones de las experiencias de algunas economías que consiguieron sus objetivos. Estos proyectos, que incluyen el *Milagro de Asia oriental* (Banco Mundial, 1993); el *Crecimiento en los años noventa* (Banco Mundial, 2005b) y el *Informe de Crecimiento* (Banco Mundial, 2008), han arrojado muchos hechos particularmente significativos que permiten determinar el éxito o el fracaso del desarrollo económico. La nueva economía estructural propuesta es una continuación de dicho esfuerzo y tiene como objetivo elaborar un marco general para comprender la causalidad tras los hechos particularmente significativos observados³⁶. En términos específicos, la nueva economía estructural propone: (i) elaborar un marco analítico que considere la dotación de factores y de infraestructura, las etapas del desarrollo y las correspondientes estructuras industriales, sociales y económicas de los países en desarrollo; (ii) analizar las funciones del estado y el mercado en cada etapa del desarrollo y los mecanismos de transición de una etapa a otra y (iii) centrar la atención en las causas de las distorsiones económicas y las estrategias del gobierno para eliminar las distorsiones.

El nuevo planteamiento propuesto no pretende sustituir algún otro marco normativo con fundamento ideológico por aquellos que han dominado el pensamiento del desarrollo en las décadas pasadas y que no obstante muestran poca conexión con las realidades empíricas de los distintos países. Es más bien un enfoque que se concentra en la estructura de la dotación de recursos y la etapa de desarrollo de cada país y recomienda una trayectoria hacia la investigación basada en el respectivo país que sea rigurosa, innovadora y pertinente para su política de desarrollo. Este marco subraya la necesidad de comprender mejor las repercusiones de las diferencias estructurales en las diversas etapas del desarrollo de un país; especialmente en términos de las instituciones y políticas adecuadas y las restricciones e incentivos para el sector privado en el proceso de cambio estructural.

También plantea diversas interrogantes para los investigadores académicos y organismos de desarrollo nacionales e internacionales. ¿Cuáles son las instituciones y políticas pertinentes para los países en las diferentes etapas de desarrollo? ¿Cómo pueden el mercado y el estado desempeñar sus respectivas funciones para facilitar la asignación eficiente de recursos y la transición fluida de un tipo de estructura industrial a otra? ¿Qué sugerencia deben entregarse a los países en vías de desarrollo que intentan desplazarse de un entorno caracterizado por distorsiones a un mundo óptimo determinado por la etapa de desarrollo del país? ¿Cómo aseguramos que esas transiciones funcionen acertadamente?

Como uno de los equipos de estudio del desarrollo más importantes y productivos del mundo, el Departamento de Investigaciones del Banco Mundial es el más prolífico en ideas sobre el desarrollo, datos comparativos de países, herramientas analíticas y asesorías en materia de políticas públicas que sean aplicables directamente a los problemas operacionales y de alta

³⁶ El *Informe de Crecimiento* presenta lecciones de 13 casos de crecimiento elevado y sostenido en el período posterior a la guerra. Observa los siguientes cinco hechos particularmente significativos acerca de todos ellos: (i) Aprovecharon a cabalidad la economía mundial; (ii) mantuvieron la estabilidad macroeconómica; (iii) alcanzaron altas tasas de ahorro e inversión; (iv) permitieron que los mercados asignaran los recursos; y (v) contaban con gobiernos comprometidos, capaces y creíbles. Desde la perspectiva de la nueva economía estructural, los primeros tres hechos son consecuencia de la adopción de una estrategia que es coherente con la ventaja comparativa. El cuarto es una condición necesaria que debe cumplir cualquier país que siga su ventaja comparativa. El último es característico de un estado facilitador y además una condición previa para una economía que adopte una estrategia que siga la ventaja comparativa en su proceso de desarrollo. En Lin (2009a) se presenta un análisis adicional.

demanda de parte de gobiernos, asociados en la tarea del desarrollo y la sociedad civil. Su investigación ha elaborado un enfoque profundamente sectorial debido a que responde a interrogantes concretas y brechas específicas en la comprensión del proceso de desarrollo. Esto también es consecuencia del hecho de que el Banco Mundial tiene en la actualidad una orientación en gran medida sectorial y que su asesoramiento normativo y de préstamos es específico para cada país. Se están realizando esfuerzos para llevar a cabo investigaciones similares en países comparables para enriquecer la comprensión de los demás factores que pueden influir en los resultados y, de ese modo, en las recomendaciones de políticas. Las brechas de conocimiento abordadas surgen en gran medida de las interacciones con operaciones, donantes y países solicitantes. La nueva economía estructural propuesta es complementaria a la actual investigación orientada a sectores del Banco Mundial.

El actual estado de la economía del desarrollo y las severas repercusiones de la crisis mundial sobre las economías de los países en vías de desarrollo han generado una vigorosa demanda por un nuevo marco para el pensamiento del desarrollo. En su calidad de institución de desarrollo multilateral más importante y principal banco de conocimiento del mundo, el Banco Mundial debe desempeñar un papel de vanguardia en la comunidad global en la búsqueda de un nuevo pensamiento basado en el examen permanente de las experiencias de éxitos y fracasos de los países en desarrollo. Confiamos en que la agenda de investigación de la nueva economía estructural enriquecerá las investigaciones del Banco Mundial y acrecentará la comprensión de la naturaleza del desarrollo económico. Esto nos permitiría prestar ayuda a los países de bajos y medianos ingresos en sus intentos por alcanzar un crecimiento dinámico, sostenible e integrado, además de erradicar la pobreza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., Johnson, S., y Robinson, J. A. (2001). 'The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation'. *American Economic Review*, 91, págs. 1369–401.
- Acemoglu, D., Johnson, S., y Robinson, J. A. (2002). 'Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution'. *Quarterly Journal of Economics*, 117, págs. 1231–94.
- Acemoglu, D., Johnson, S., y Robinson, J. A. (2005). 'Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth'. En P. Aghion y S. N. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth. Volume 1, Part A*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers (North-Holland), págs. 385–472.
- Aghion, P., y P. Howitt. 1992. "A Model of growth through Creative Destruction", *Econometrica*, 60 (2), 323-51.
- Akamatsu, K. 1962. "A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries", en *The Development Economies*, Tokio, versión preliminar N° 1, págs. 3-25.
- Bairoch, P. (1993). *Economics and World History: Myths and Paradoxes*. Chicago: Chicago University Press.
- Banco Mundial, 2005a. *A Better Investment Climate for Everyone*, World Development Report, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2005b. *Economic Growth in the 1990's: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2010. *Global Economic Prospects 2010*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barro, R.J., 2009. "Government Spending is No Free Lunch", *The Wall Street Journal*, 22 de enero.
- Baumol, W., 1994. "Multivariate Growth Patterns: Contagion and Common Forces as Possible Sources of Convergence". En W. Baumol, R. Nelson y E. Wolf (eds), *Convergence of Productivity, Cross-National Studies and Historical Evidence*, Nueva York: Oxford University Press.
- Becker, Gary S., 1975. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Segunda edición, Nueva York, Columbia University Press para el National Bureau of Economic Research (NBER).
- Bell, C., 1987. "Development Economics", en: *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Macmillan.
- Bernanke, B.S., 2004. "The Great Moderation", Observaciones en las reuniones de la Eastern Economic Association, Washington, DC, 20 de febrero.

- Bhagwati, J., y Chakravarty, S., 1969. "Contributions to Indian Economic Analysis: A Survey", *American Economic Review*, vol. 59 (4) págs.2-73.
- Braudel, F., 1984. *Civilization and Capitalism, Fifteenth–Eighteenth Century, The Perspective of the World, Volume 3*. Nueva York: Harper and Row.
- Calderon, C. y L. Servén, 2004. *Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001*, documento de trabajo sobre investigación de políticas, Washington D.C., Banco Mundial.
- Caprio, G., y P. Honohan, 2001. *Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World*, Nueva York, Banco Mundial y Oxford University Press.
- Cardoso, E., y A. Helwege, 1995. *Latin America's Economy*, Cambridge, MA., MIT Press.
- Chang, P.K., 1949. *Agriculture and Industrialization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Chen, Shaohua, y Martin Ravallion. 2009. "The Impact of the Global Financial Crisis on the World's Poorest". Documentos VOXeu. <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3520>.
- Chenery, H.B., 1960. "Patterns of Industrial Growth", *American Economic Review*, vol. 50, septiembre, págs. 624-654.
- Chenery, H. B., 1958. "The Role of Industrialization in Development Programmes". En A. N. Agarwala y S. P. Singh (eds), *The Economics of Underdevelopment*. Bombay: Oxford University Press, 450–71.
- Cipolla, C. M., 1980. *Before the Industrial Revolution: European Society and Economy, págs. 1000–1700*, (segunda edición). Nueva York y Londres: Norton.
- Clark, G., 2007. *A Farewell to Alms: A Brief Economic History of the World*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Collier, P., 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*, Nueva York, Oxford University Press.
- Comisión sobre el Crecimiento y Desarrollo (Commission on Growth and Development), 2008. *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Easterly, W., 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Easterly, W., N. Loayza y P.J. Montiel, 1996. "Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?" *Documento de trabajo sobre investigación de políticas del Banco Mundial*, Washington. D.C., agosto.
- Eichengreen, B. et al., 1999. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*, Economic Issues N° 17, FMI, Washington, D.C.

Engerman, S. L., y Sokoloff, K. L. (1997). 'Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States'. En S. Haber (ed.), *How Latin America Fell Behind*, Stanford: Stanford University Press.

FMI, 2001. *Guidelines for Foreign Reserves Management*, Washington, D.C., 20 de septiembre.

Francesco, G. y M. Pagano, 1991. "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary?—Tales of Two Small European Countries", en: O.J. Blanchard and S. Fischer, *NBER Macroeconomics annual 1990*, Cambridge, MA., MIT Press.

Frankel, S.H., 1953. *The Economic Impact of Colonialism on Under-Developed Societies*, Oxford, Basil Blackwell.

Furtado, C. 1964. *Development and Underdevelopment*, Los Angeles: University of California Press.

Furtado, C., 1970. *Economic Development of Latin America*, London, Cambridge University Press.

Gerschenkron, A., 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective, a book of essays*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

Grossman, G. M., y Helpman, E. (1996), 'Electoral Competition and Special Interest Politics', *The Review of Economic Studies*, 63, (2), 265-286.

Grossman, G. M., y Helpman, E. (2001). *Special Interest Politics*. Cambridge and London: MIT Press.

Harrison, A., y Rodríguez-Clare, A., 2009, "Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries", en D. Rodrik ed. *Handbook of Economic Growth*, Vol. 4 (en preparación).

Hausmann, R., y B. Klinger. 2006. "Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space". Documento de trabajo N°128 del Harvard University Center for International Development.

Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco, 2005. "Growth Diagnostics", en Stiglitz, J. y N. Serra, eds. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Heckscher, E.F., y B. Ohlin, 1991. *Heckscher-Ohlin Trade Theory*, Cambridge, MA, MIT Press.

Hirschman, A. O., 1982. "The Rise and Decline of Development Economics". En M. Gersovitz y W. A. Lewis, *The Theory and Experience of Economic Development*. Londres: Allen and Unwin, 372–90.

Hirschman, A.O., 1958. *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Conn., Yale University Press.

Hunt, J., 2008. "Economics of German Reunification", en: S.N. Durlauf y L.E. Blume (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, segunda edición, Macmillan.

- Jones, C. I., y P.M. Romer, 2009. "The new Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population, and Human Capital". Serie de documentos de trabajo de NBER, N° 15094.
- Ju, J., J.Y. Lin y Y. Wang, 2009. "Endowment Structures, Industrial Dynamics, and Economic Growth", mimeografiado.
- Justman, M., y B. Gurion, 1991, "Structuralist Perspective on the Role of Technology in Economic Growth and Development", *World Development*, 19 (9), 1167-1183.
- Kanbur, R., 2009, "The Crisis, Economic Development Thinking, and Protecting the Poor", Presentación ante el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial, julio de 2009.
- Krueger, A. O., 1997. "Trade Policy and Economic Development: How We Learn". *American Economic Review*, 87, (1), marzo, págs. 1-22.
- Krueger, A., 1974. "The Political Economy of Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64 (3), págs. 291-303.
- Krugman, P., 1993. "Protection in Developing Countries", en R. Dornbusch (ed.), *Policymaking in the Open Economy: Concepts and Case Studies in Economic Performance*, Nueva York, Oxford University Press, págs. 127-148.
- Krugman, P. 1979. "A Model of Innovation, Technology Transfer, and the World Distribution of Income", *Journal of Political Economy*, Vol. 87, N° 2 (abril de 1979), págs. 253-266.
- Kuznets, S., 1966. *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Landes, D., 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. Nueva York y Londres: Norton.
- Leibenstein, H., 1957. *Economic Backwardness and Economic Growth: Studies in the Theory of Economic Development*. Nueva York: Wiley.
- Lewis, W.A., 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", *The Manchester School*, mayo.
- Lin, J.Y., 1989. "An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change", *Cato Journal*, vol. 9, N°1, Spring/Summer, págs. 1-32.
- Lin, J. Y., 1995. "The Needham Puzzle: Why the Industrial Revolution Did Not Originate in China". *Economic Development and Cultural Change* 41(2): 269-92.
- Lin, J.Y. 2003. 'Development Strategy, Viability and Economic Convergence.' *Economic Development and Cultural Change*, 53, (2), págs. 277-308.
- Lin, J.Y. 2009a. *Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lin, J.Y. 2009b. "Beyond Keynesianism", *Harvard International Review*, junio.

- Lin, J.Y., y Ren, R., 2007. "East Asian Miracle Debate Revisited" (en chino) *Jingji Yanjiu* (Economic Research Journal), 42 (8), 4-12.
- Lin, J.Y., y H. Chang, 2009. "DPR Debate: Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy It?", *Development Policy Review*, Vol. 27, N° 5, págs. 483-502.
- Lin, J.Y., y F. Li. 2009. "Development Strategy, Viability, and Economic Distortions in Developing Countries", Documento de trabajo N° 4906 sobre investigación de políticas, Washington, Banco Mundial, abril.
- Lin, J.Y., X. Sun, Y. Jiang, 2009. "Towards a Theory of Optimal Financial Structure", mimeografiado.
- Lucas, R. E., Jr., 1990, "Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?", *American Economic Review*, Vol. 80, N° 2, págs. 92-96
- Lucas, R. E., Jr, 1988. "On the Mechanism of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Maddison, A., 2006. *The World Economy*. París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Maddison, A., 1982. *Phases of Capitalist Development*, Oxford, Oxford University Press.
- McKinnon, R.I., 1973. *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Mokyr, J., 1990. *The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- Monga, C., 2006. "Commodities, Mercedes-Benz, and Adjustment: An Episode in West African History", en : E. K. Akyeampong (ed.), *Themes in West Africa's History*, Oxford, James Currey, págs. 227-264.
- Monga, C., 1997. *L'argent des autres—Banques et petites entreprises en Afrique : le cas du Cameroun*, París, LDGJ-Montchretien.
- Murphy, K. M., Shleifer, A., y Vishny, R. W., 1989. "Industrialization and the Big Push". *Journal of Political Economy*, 97, (5), 1003-26.
- Myrdal, G., 1957. *Economic Theory and Under-developed Regions*, Londres, Duckworth.
- Noland, M., y H. Pack, 2003. *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- North, D., 1981. *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: W.W. Norton.
- Nurkse, R. 1953. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Nueva York, Oxford University Press.

- Olson, M. (1982). *The Decline and Fall of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Perkins, D. H., 1969. *Agricultural Development in China, 1368–1968*. Chicago: Aldine.
- Pomeranz, K., 2000. *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy. Princeton Economic History of the Western World Series. Volumen 4*. Princeton University Press.
- Porter, M. E., 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. Nueva York: Free Press.
- Prebisch, R., 1959. “Commercial Policy in the Underdeveloped Countries”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 49, mayo, págs. 251-273.
- Prebisch, R., 1950. *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, Nueva York, Naciones Unidas. Reimpreso en *Economic Bulletin for Latin America*, vol. 7, N° 1, febrero 1962, págs. 1-22.
- Ranis, G., y S. Mahmood, 1992. *The Political Economy of Development Policy Change*, Oxford: Basil Blackwell.
- Ravallion, M., 2009a. “Evaluation in the Practice of Development”, *The World Bank Research Observer*, vol. 24, N° 1, febrero, págs. 29-53.
- Ravallion, M. 2009b. “Rethinking Priorities for Research in Development Economics” (mimeografiado).
- Rodrik, D., 2004. “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, Cambridge, MA., <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/unidosep.pdf>
- Romer, P. M., 1986. “Increasing Returns and Long-Run Growth”. *The Journal of Political Economy*, 94, (5), 1002–37.
- Rosenstein Rodan, P., 1961. “How to industrialize an Underdeveloped Area”, en: W. Isard., *Regional Economic Planning*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. European Productivity Agency, págs. 205-211.
- Rosenstein Rodan, P., 1943. “Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe”, *Economic Journal*, vol. 111, N° 210-211, junio-septiembre, págs. 202-211.
- Rosenzweig, M.R., y K.I. Wolpin, 1985. “Scientific Experience, Household Structure and Intergenerational Transfers: Farm Family Land and Labor Arrangements in Developing Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 100, Suplemento”.
- Rostow, W.W., 1990a. *Theorists of Economic Growth from David Hume to the Present—With a Perspective on the Next Century*, Nueva York, Oxford University Press.
- Rostow, W.W., 1990b. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, tercera edición, Nueva York, Cambridge University Press.

- Schultz, T. W., 1964. *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven: Yale University Press.
- Schultz, T.W., 1961, 'Investments in human capital', *American Economic Review*, 51 (1), 1-17.
- Schumpeter, J.A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York: Harper, 1975 [publicación original 1942].
- Sen, A. 1960. *The Choice of Technique: An Aspect of the Theory of Planned Economic Development*. Oxford: Blackwell.
- Shaw, E., 1973. *Financial Deepening in Economic Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Singer, H., 1950. "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review*, vol. 40, mayo, págs. 473-485.
- Shiue, C. H. y Keller, W., 2007. "Markets in China and Europe on the Eve of the Industrial Revolution", *American Economic Review*, 97, (4), 1189–216.
- Smith, A., 1776. *The Wealth of Nations*. Chicago: the University of Chicago Press, 1976 [publicación original 1776].
- Taylor, L., 1983. *Structuralist macroeconomics: Applicable models for the third world*, Nueva York: Basic Books.
- Taylor, L., 1991. *Income Distribution, Inflation and Growth: Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Cambridge, MA., MIT Press.
- Taylor, L., 2004. *Reconstructing Macroeconomics: Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Williamson, J., 2002. "Did the Washington Consensus Fail?", <http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=488>
- Williamson, J. 1990. "What Washington Means by Policy Reform", en: J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C., Institute for International Economics.